

Das Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe: Schlussbericht der Pilotstudie ; Projekt-Nr. F04-100

Nett, Jachen C.; Ruder, Rosmarie; Schatzmann, Sina

Veröffentlichungsversion / Published Version
Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nett, J. C., Ruder, R., & Schatzmann, S. (2005). *Das Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe: Schlussbericht der Pilotstudie ; Projekt-Nr. F04-100*. Bern. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-315822>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Berner Fachhochschule



Hochschule für
Sozialarbeit HSA Bern

Institut für Sozialplanung und Sozialmanagement ISS
Länggassstrasse 29 Postfach 6564
CH - 3001 Bern
Telefon 031 300 35 55
Telefax 031 300 35 56
www.soziale-arbeit.bfh.ch

Schlussbericht der Pilotstudie

Das Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe

Jachen C. Nett, Rosmarie Ruder und Sina Schatzmann

Projekt-Nr. F04-100

Bern, korrigierte Version September 2005



Zusammenfassung

Die Sozialhilfe hat als unterstes Netz der sozialen Sicherheit im letzten Jahrzehnt zunehmend an Bedeutung gewonnen und entsprechend sind die Ausgaben und die Fallzahlen angestiegen. Die Sozialdienste reagieren auf die steigende Arbeitslast unter anderem damit, dass sie das Aufnahmeverfahren neu konzipieren mit dem Ziel, dieses effizienter zu gestalten. In dem vorliegenden Pilotprojekt werden die institutionellen Voraussetzungen und Problemstellungen sondiert, um im Rahmen eines Folgeprojektes die konkreten Auswirkungen verschiedenen konzipierter Aufnahmeverfahren untersuchen zu können.

Die vorhandene internationale Literatur zur konzeptionellen Begründung und zur Praxis des Aufnahmeverfahrens zeigt, dass diesem ein Stellenwert zukommt, der über die Bedeutung eines einfachen Verwaltungsvorgangs weit hinausreicht. Die Ausgestaltung des Aufnahmeverfahrens beeinflusst die (Nicht)Inanspruchnahme der Leistungen des Sozialdienstes und die Art und Weise des Erstkontaktes wirkt sich auf die Qualität des gesamten Hilfsprozesses aus.

Auf der Grundlage vorhandener "grauer Literatur" wurden sieben Sozialdienste ausgewählt, um deren Aufnahmeverfahren näher zu untersuchen. In diesen Sozialdiensten wurden je ein Experteninterview sowie je drei Fallanalysen durchgeführt, um deren Aufnahmeverfahren nachzuvollziehen und systematisch beschreiben zu können. Auf der Basis dieser Interviews sowie der untersuchten Literatur wird ein idealtypischer Ablauf des Aufnahmeverfahrens in der öffentlichen Sozialhilfe skizziert mit den drei Phasen Vorabklärung, Prüfen des Anspruchs auf finanzielle Leistungen und Aushandeln der persönlichen Hilfe. Die Ergebnisse der Experteninterviews werden anhand dieses idealtypischen Ablaufs dargestellt und diskutiert. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die Aufnahmeverfahren auf die Prüfung der Anspruchsberechtigung auf finanzielle Leistungen der Sozialhilfe fokussieren: Mittels Standardisierung wird angestrebt, die grosse Nachfrage bewältigen und ungerechtfertigte Bezüge verhindern zu können. Die vorhandenen Daten lassen vermuten, dass im Aufnahmeverfahren der persönlichen Hilfe – das Kernstück der modernen Sozialhilfe und der Kernauftrag der Sozialarbeit in der Sozialhilfe – hingegen in den meisten Sozialdiensten weniger Bedeutung zugemessen wird. Daraufhin deuten auch die Ergebnisse der Fallanalysen: Im Gegensatz zu den sozioökonomischen Angaben über die Klientel wird die persönliche Hilfe von Ausnahmen abgesehen sehr rudimentär in den Dossiers dokumentiert. Weiter zeigt sich, dass die Datenqualität in grossem Mass von den einzelnen Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern abhängt.



Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	5
2 Projektziele	7
3 Methode	7
3.1 Aufarbeitung des aktuellen Stands der wissenschaftlichen Debatte.....	8
3.2 Auswahl der Sozialdienste.....	8
3.3 Experteninterviews in sieben deutschschweizerischen Sozialdiensten	10
3.4 Fallanalysen in den sieben Sozialdiensten der Deutschschweiz	11
4 Stand der Forschung – Literaturanalyse	15
4.1 Die Bedeutung des Aufnahmeverfahrens	15
4.2 Sozialpolitische Aspekte des Aufnahmeverfahrens	18
4.3 Sozialarbeiterische und organisatorische Aspekte des Aufnahmeverfahrens.....	19
4.3.1 Die Diskussion in der Schweiz	19
4.3.2 Die Diskussion in Grossbritannien.....	21
4.3.3 Das niederländische Modell nach van Splunteren.....	23
4.4 Der Blickwinkel der potentiellen Anwärterschaft	23
5 Ergebnisse der Experteninterviews	26
5.1 Gründe für die Neugestaltung des Aufnahmeverfahrens.....	26
5.2 Organisatorische Einbettung des Aufnahmeverfahrens.....	28
5.3 Idealtypischer Ablauf des Aufnahmeverfahrens	29
5.3.1 Phase 1: Vorabklärung	29
5.3.2 Phase 2: Prüfen des Anspruchs auf finanzielle Leistungen.....	30
5.3.3 Phase 3: Aushandeln der persönlichen Hilfe	31
5.3.4 Abschluss des Aufnahmeverfahrens	33
5.4 Der Ablauf des Aufnahmeverfahrens in den verschiedenen Sozialdiensten	34
5.4.1 Phase 1: Vorabklärung	34
5.4.2 Phase 2: Prüfen des Anspruchs auf finanzielle Leistungen.....	38
5.4.3 Phase 3: Aushandeln der persönlichen Hilfe	42
5.4.4 Fallübergabe.....	43
5.5 Vergleich ausgewählter Dimensionen.....	45
5.5.1 Dimension Zeit.....	45
5.5.2 Dimensionen Voraussetzungen und Fallübergabe	46
5.5.3 Dimension Qualifikation Personal und Kompetenzen	47
5.6 Statistische Angaben zum Aufnahmeverfahren	47



5.7	Zusammenfassung	48
6	Ergebnisse der Fallanalysen	48
6.1	Umsetzung der theoretischen Abläufe in die Praxis	48
6.1.1	Einhalten von zeitlichen Vorgaben	48
6.1.2	Einhalten des strukturellen Ablaufs	49
6.2	Evaluation der Methode der Fallanalyse	49
7	Fragestellung für weiterführende Forschung	50
8	Literaturverzeichnis	52
9	Glossar	54
10	Anhang A: Kurzbeschrieb der untersuchten Sozialdienste	55
10.1	Regionaler Sozialdienst Chur	55
10.2	Sozialberatung der Gemeinde Köniz	57
10.3	Sozialberatung der Stadt Langenthal	60
10.4	Soziale Dienste der Stadt Liestal	61
10.5	Sozialamt der Stadt Luzern	63
10.6	Sozialberatung Winterthur	64
10.7	Soziale Dienste der Stadt Zürich	66
11	Anhang B: Erhebungsinstrumente Experteninterviews	67
11.1	Leitfaden Experteninterviews	67
11.2	Erhebung statistischer Angaben	70
12	Anhang C: Erhebungsinstrumente Fallanalysen	71
12.1	Fallanalysen – Datenraster	71
12.2	Berechnungsblatt zur Bemessung der Sozialhilfe	74



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Positionierung des Aufnahmeverfahrens.....	17
Abbildung 2 Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen: Selektionsstufen	24
Abbildung 3 Dynamisches Modell der Inanspruchnahme von Sozialleistungen	25
Abbildung 4 Organisatorische Einbettung des Aufnahmeverfahrens	28
Abbildung 5 Vorabklärung.....	30
Abbildung 6 Anspruchsprüfung (finanzielle Leistungen).....	31
Abbildung 7 Klärung der persönlichen Hilfe	32
Abbildung 8 Das Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe	33
Abbildung 9 Zeitpunkt der Fallübergabe nach Organisationstyp	44
Abbildung 10 Dimension Zeit	45
Abbildung 11 Dimension Voraussetzungen und Fallübergabe	46
Abbildung 12 Dimension Qualifikation und Kompetenzen	47

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Arbeitsfelder der Sozialdienste	9
Tabelle 2: Datenraster Experteninterviews	10



1 Ausgangslage

Für die HSA Bern haben Fragestellungen, welche die "Sozialarbeit im öffentlichen Auftrag" betreffen, einen besonders hohen Stellenwert. Gerade der Blick auf die von den verschiedenen Sozialdiensten in der Schweiz verfolgten Verfahrensweisen im Bereich der Sozialhilfe zeigt, dass die Informationslage insgesamt sehr bescheiden und fragmentarisch ist.

Das Aufnahmeverfahren in der Sozialhilfe ist dabei aus zwei Gründen von besonderer Bedeutung: Die Ausgestaltung und Organisation des Aufnahmeverfahrens hat einen Einfluss darauf, in welchem Umfang die Hilfeleistungen tatsächlich in Anspruch genommen werden. Des Weiteren beeinflusst die Art und Weise, wie der Erstkontakt mit dem Sozialdienst erfolgt, den weiteren Verlauf des Hilfsprozesses entscheidend. Das Aufnahmeverfahren ist also für die Sozialdienste eine wichtige Steuerungsgrösse: im organisatorischen Bereich für die Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation, im sozialarbeiterischen Bereich für die Qualität des (weiteren) Hilfsprozesses. Erst wenig Erfahrungswissen ist dazu in der Schweiz systematisch aufbereitet worden. Zur praktischen Anwendung unterschiedlicher Konzepte des Aufnahmeverfahrens und zu deren theoretischer Fundierung liegen dementsprechend kaum Untersuchungen vor. Für die Zusammenführung von Theorie und Praxis in der Lehre ist von besonderer Bedeutung, dass zu dieser – für das sozialarbeiterische Handeln zentralen Phase – eine systematische Bestandesaufnahme erfolgt, welche das disparate Erfahrungswissen sammelt und den theoretisch begründeten Konzepten gegenüberstellt.

Die Sozialhilfe soll Menschen in Notlagen gezielt unterstützen und vor Verarmung schützen. Sie umfasst ein ganzes Bündel staatlicher und privat organisierter Massnahmen und Leistungen, das zum Ziel hat, subsidiär im Einzelfall (Person, Haushalt, Personengruppe) finanzielle Notlagen abzuwenden, zu lindern oder zu überwinden und soziale Integration zu erhalten bzw. soziale Reintegration zu fördern. Sozialhilfe ist mehr als materielle Existenzsicherung: Es geht bei der Sozialhilfe immer auch darum, den Betroffenen die Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben zu ermöglichen sowie ihre Selbstständigkeit und Eigenverantwortung zu fördern (Ruder, 1999).

Seit Beginn der Neunzigerjahre haben sich die Auslagen für die Sozialhilfe mehr als verdoppelt (Bundesamt für Statistik, 2005a). Die ökonomische Entwicklung, die Dynamik des Arbeitsmarktes sowie gesellschaftliche Veränderungen führen zu neuen sozialen Risiken (z.B. Langzeitarbeitslosigkeit, unsichere und nicht existenzsichernde Erwerbseinkommen oder ungenügende bzw. fehlende familiäre Beziehungsnetze). Die Sozialhilfe als unterstes Netz der Sozialen Sicherheit ist gefordert, diese strukturellen Risiken aufzufangen, obwohl ihr Kernauftrag die Überbrückung individueller, vorübergehender Notlagen ist. Dies führt zu einer zunehmenden Belastung der Sozialhilfe, von der vor allem die Zentrumsgemeinden betroffen sind. Da die Sozialhilfe in den Kompetenzbereich der Kantone gehört und in den meisten Kantonen die Kommunen die Hauptlast der Sozialhilfeauslagen zu tragen haben, wird die Sozialhilfe zunehmend zu einem politischen Thema, auch wenn ihr Anteil an den Gesamtausgaben für die Soziale Sicherheit



nach wie vor niedrig ist¹. Der politische Druck, der auf den Sozialhilfeträgern lastet, zeigt sich u. a. darin, dass die Sozialdienste im letzten Jahrzehnt beständigen Restrukturierungsprozessen ausgesetzt waren. Revisionen von Sozialhilfegesetzen, Verordnungen und Richtlinien sowie Reorganisationen der Aufbau- und Ablauforganisation folgten in immer kürzeren Abständen². Die Sozialdienste sind gefordert, mit ihren begrenzt verfügbaren Ressourcen die zunehmende Arbeitslast zu bewältigen und der Öffentlichkeit darzulegen, dass sie die Aufgaben effizient und gemäss den gesetzlichen Vorgaben erfüllen. Neben der Ausrichtung der finanziellen Leistungen wird die möglichst rasche (Re)Integration der Hilfesuchenden immer wichtiger. Nicht die (passive) Ausrichtung von finanziellen Leistungen soll die Hauptaufgabe der Sozialdienste sein, sondern die Aktivierung der Klientel und – wenn möglich – ihre rasche Verselbstständigung und Ablösung von der Sozialhilfe.

Die Sozialhilfe kann sich nicht mehr – wie zu Zeiten der Vollbeschäftigung – darauf verlassen, dass soziale Integration quasi automatisch durch die Arbeitsmarktintegration erfolgt. Um den wirtschaftlichen und sozialen Ausschluss von Betroffenen zu verhindern, wird die seit den Siebzigerjahren in vielen Sozialhilfegesetzen verankerte persönliche Hilfe zu einem wichtigen Arbeitsinstrument der Leistungserbringer. Während diese nach bisherigem Verständnis vornehmlich aus psychosozialer Hilfe zur Lösung individueller Problemlagen bestanden hat, verschiebt sich heute der Fokus zunehmend auf die Bearbeitung von Problemen, die in Zusammenhang mit der (fehlenden) Arbeitsmarktintegration stehen. In den SKOS-Richtlinien, die Mitte der Neunzigerjahre den neuen Entwicklungen angepasst und völlig neu gestaltet wurden, wird die persönliche Hilfe wie folgt umschrieben:

"Die persönliche Hilfe in Form von Beratung, Stützung, Motivierung, Förderung, Strukturierung des Alltags oder Vermittlung spezieller Dienstleistungen bildet das Bindeglied zwischen materieller Existenzsicherung als Zweck und beruflicher sowie sozialer Integration als Ziel der Sozialhilfe."

(Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2005, A.3-2).

Die Instrumente der persönlichen Hilfe wurden erweitert, um auf die strukturellen Notlagen (siehe dazu auch Knöpfel & Ferroni, 1999) zu antworten:

"Die Sozialhilfe muss, um sozialen Ausschlussprozessen zu begegnen, kompensierende Angebote zum sich verengenden Arbeitsmarkt bereitstellen. Materielle Grundsicherung und Beratung im Einzelfall sind mit Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration zu verbinden." (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2005, A.3-2).

¹ Die Sozialleistungen für Sozialhilfe und Asylwesen machten 1990 2.09% der gesamten Sozialleistungen der Schweiz aus, im Jahre 2003 2.7% (Bundesamt für Statistik, 2005a).

² Von den sieben in dieser Studie untersuchten Sozialdiensten haben seit dem Zeitpunkt der Experteninterviews im Herbst 2004 ein Sozialdienst eine neue Aufbauorganisation eingeführt, zwei haben die Ablauforganisation des Aufnahmeverfahrens neu gestaltet (Stand Frühling 2005).



Die Ausdehnung der Instrumente der Sozialhilfe wirkt sich auch auf das Aufnahmeverfahren aus. Vertiefte Abklärungen der gesuchstellenden Personen und ihres Umfeldes sind nötig, um entsprechende Massnahmen erfolgreich einsetzen zu können:

"Grundlage der professionellen Sozialhilfe bildet eine umfassende Abklärung der persönlichen und sozialen Situation der betroffenen Person. Besonders wichtig sind die persönliche Fachberatung und eine fundierte Analyse bei Personen, die erstmals in Kontakt mit der Sozialhilfe treten. Oberstes Ziel dabei ist die Sicherung der grösstmöglichen Autonomie der Betroffenen bei bestmöglicher Integration ins berufliche und soziale Umfeld." (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2005, A.4-3).

2 Projektziele

Beim vorliegenden Pilotprojekt geht es zunächst darum,

- die vorhandene internationale Literatur zur konzeptionellen Begründung und zur Praxis von Aufnahmeverfahren aufzuarbeiten;
- das Aufnahmeverfahren am Beispiel ausgewählter regionaler und städtischer Sozialdienste systematisch zu beschreiben;
- die untersuchten Aufnahmeverfahren mit den theoretischen Konzepten zu vergleichen, um allenfalls auf die schweizerischen Verhältnisse ausgerichtete Verfahrensweisen entwickeln zu können;
- weiterführende Forschungsfragen herauszuarbeiten, die zur Methodenentwicklung beitragen, und zwar unter besonderer Berücksichtigung des Einbezuges von Ressourcen der Betroffenen und ihrer Lebenswelt sowie eines optimierten Einsatzes der Sozialarbeit im Rahmen des gesetzlichen Auftrags.

In der vorliegenden Untersuchung stehen organisatorische Aspekte des Aufnahmeverfahrens im Vordergrund. Das Pilotprojekt sondiert die institutionellen Voraussetzungen und Problemstellungen, um im Rahmen eines Folgeprojekts die konkreten Auswirkungen verschiedenartiger Aufnahmeverfahren in der Sozialhilfe untersuchen zu können.

3 Methode

Zuerst wurde der aktuelle Stand der wissenschaftlichen Debatte zur konzeptionellen Begründung und Praxis von Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe durch das Studium internationaler und nationaler Literatur aufgearbeitet. Da kaum Publikationen mit Bezug auf die schweizerischen Verhältnisse vorliegen, wurde eine Recherche nach "grauer Literatur" (unveröffentlichte Dokumente) unternommen. Eine Sichtung der verfügbaren Literatur macht schnell deutlich, dass die Begriffsverwendung sehr uneinheitlich ist und deshalb für die vorliegende Aufgabenstellung gewisse terminologische Klärungen erforderlich sind (vgl. dazu Kpt. 9 Glossar).



In einem zweiten Schritt wurden zur näheren Untersuchung der Aufnahmeverfahren sieben Sozialdienste in der Deutschschweiz ausgewählt. Für die systematische Beschreibung der Aufnahmeverfahren ist eine Dokumentanalyse (z.B. Leitbilder, Konzepte, Checklisten) sowie je ein Experteninterview mit Sozialdienstmitarbeitenden in Leitungspositionen durchgeführt worden. Um zu erfassen, wie die bestehenden Leitlinien und Konzepte zum Aufnahmeverfahren in die Praxis umgesetzt werden, analysierte das Forschungsteam pro Sozialdienst drei zufällig ausgewählte Falldossiers. Des Weiteren dienten die Fallanalysen dem Zwecke, die Forschungsmethode der Dossierauswertung für künftige Projekte auf ihre praktische Tauglichkeit hin zu überprüfen.

Zuletzt ging es um die Auswertung, Interpretation und den Vergleich des vorhandenen Datenmaterials, mit dem Ziel, diejenigen Fragestellungen herauszuarbeiten, auf welche die weiterführende Forschung zu fokussieren ist.

3.1 Aufarbeitung des aktuellen Stands der wissenschaftlichen Debatte

In sämtlichen geläufigen sozialwissenschaftlichen Literaturdatenbanken wurden mittels der Suchbegriffe "Intake" und "Aufnahmeverfahren" Recherchen durchgeführt. Eine entsprechende Recherche wurde auch über die Suchmaschine "Google Schweiz" unternommen. Wie zu erwarten war, stellte sich heraus, dass für den schweizerischen Kontext nur wenige einschlägige Veröffentlichungen vorliegen. Aufgrund dessen wurden Sozialdienste aus allen Kantonen der Deutschschweiz sowie je eine Stelle der Westschweiz und des Tessins auf elektronischem Wege um die Zustellung "grauer Literatur" gebeten (z.B. interne Leitlinien, Konzepte, Beschriebe von Prozessabläufen bezogen auf das Aufnahmeverfahren). Diese "graue Literatur" wurde schliesslich auch der Entscheidung über den Einbezug eines Sozialdiensts in die Untersuchung zugrunde gelegt. Die Ergebnisse der Literaturrecherche werden in Kapitel 4 dargelegt.

3.2 Auswahl der Sozialdienste

Für die Auswahl der Sozialdienste waren folgende Kriterien massgebend:

- das Aufnahmeverfahren ist organisatorisch der zu untersuchenden Verwaltungseinheit zugeteilt;
- es besteht ein (rudimentäres) schriftliches Konzept für das Aufnahmeverfahren;
- die Struktur der Klientel ist typisch für städtische Agglomerationen.

Sieben Sozialdienste, die diesen Kriterien genügten, erklärten sich bereit, bei der vorliegenden Studie mitzumachen. Es handelt sich dabei nicht um eine repräsentative Auswahl; ob eine solche überhaupt möglich wäre, angesichts der für das schweizerische Sozialwesen typischen regional sehr unterschiedlichen Organisations- und Leistungsstrukturen, ist ohnehin zweifelhaft. Mit der Auswahl wurde eine ausreichende Diversität in Bezug auf Organisation, Region und Grösse der Sozialdienste angestrebt.



Die sieben ausgewählten Sozialdienste lassen sich wie folgt beschreiben und gruppieren:

- drei kommunale Sozialdienste mit einem Einzugsgebiet von 50'000 bis 100'000 Personen, dabei sind zwei Sozialdienste für das gesamte Stadtgebiet und ein Sozialdienst für einen Stadtteil zuständig;
- drei kommunale Sozialdienste von kleineren Städten mit einem Einzugsgebiet von 12'000 bis 37'000 Personen;
- ein regionaler Sozialdienst, der zur kantonalen Verwaltung gehört, mit einem Einzugsgebiet von 58'000 Personen.

Viele Sozialdienste sind polyvalent organisiert und nehmen neben der Sozialhilfe noch weitere Aufgaben des kommunalen oder regionalen Sozialwesens wahr. Die ausgewählten Sozialdienste weisen bezüglich der Arbeitsfelder, für die sie zuständig sind, grosse Unterschiede auf (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Arbeitsfelder der Sozialdienste

Sozialdienst	Sozialhilfe	Weitere finanzielle Leistung	Vormundschaft Abklärungen Mandatsführung	Jugend- und Familienhilfe*)	Weiteres
Chur	X**)	-	X	X	Schutzaufsicht
Köniz	X	-	-	-	-
Langenthal	X	Alimentenhilfe	X	X	-
Liestal	X	-	X	-	-
Luzern	X	Alimentenhilfe Mutterschafts- beihilfe	-	-	Begleitetes Wohnen
Winterthur	X	-	-	-	Arbeitssuche
Zürich (SZ Selnau)	X	-	X	X	Gemeinwesenarbeit Schulsozialarbeit Arbeitssuche

*) Darunter fallen u. a. Kleinkindberatung, Kinderschutz, Pflegekinderaufsicht.

***) Die Bewilligung und Ausrichtung der finanziellen Leistungen ist Aufgabe der Wohnsitzgemeinde.

Ebenfalls unterschiedlich ist die organisatorische Einordnung der untersuchten Verwaltungseinheiten in die städtische resp. kantonale Verwaltung: Zwei Leitungen der untersuchten Verwaltungseinheiten gehören der dritten Führungsebene an³, während die übrigen Leitungen der zweiten Führungsebene angehören. Weitere Unterschiede, z.B. wegen den unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben (wie z.B. Funktion und Kompetenzen der Sozialbehörden), werden hier nicht näher ausgeführt.

Auf einen Vergleich der personellen Ausstattung der einzelnen Sozialdienste wird verzichtet: Zu unterschiedlich sind sowohl die Arbeitsfelder (vgl. Tabelle 1) als auch das

³ In einem dieser Sozialdienste ist am 1.4.2005 eine neue Aufbauorganisation in Kraft getreten und die Leitung der untersuchten Organisationseinheit gehört nun ebenfalls der zweiten Führungsebene an.



Ausmass von administrativen Aufgaben ("Back Office"), die von den untersuchten Verwaltungseinheiten selbst wahrgenommen werden.

Im Anhang A werden die untersuchten Sozialdienste anhand einiger Kennzahlen und Merkmale bezüglich gesetzlicher Grundlagen, Organisation und Aufgabenteilung Gemeinde / Kanton kurz vorgestellt.

3.3 Experteninterviews in sieben deutschschweizerischen Sozialdiensten

Für die Experteninterviews und die Dokumentanalyse der sieben ausgewählten Sozialdienste sind ein Leitfaden und ein Zuordnungsraster für die Erfassung von mündlichen und schriftlichen Angaben entwickelt worden. Der Leitfaden wurde durch ein Beilageblatt ergänzt, auf welchem statistische Angaben zum Aufnahmeverfahren erfasst werden konnten. Zwei nicht dem Projektteam angehörige Experten unterzogen daraufhin den Leitfaden einer Prüfung, um festzustellen, ob das Instrument den Feldanforderungen genügt. Die vollständigen Instrumente und das Beilageblatt können dem Anhang B entnommen werden. In Tabelle 2 werden die Themen des Leitfadens mit Variablenbeispielen aufgeführt:

Tabelle 2: Datenraster Experteninterviews

Thema	Anzahl Variablen	Variablenbeispiel
Kanton	6	Organisation der öffentlichen Sozialhilfe auf kantonaler Ebene
Gemeinde	3	Organisation der öffentlichen Sozialhilfe auf Gemeindeebene
Sozialdienst	8	Typ und Organisationsstruktur des Sozialdienstes
Einführung des Aufnahmeverfahrens	2	Einführungsgründe für ein spezielles Aufnahmeverfahren
Einbindung des Aufnahmeverfahrens	2	Organisatorische Einbindung des Aufnahmeverfahrens in den Sozialdienst
Personal	8	Fluktuation des Personals in den verschiedenen Organisationseinheiten des Sozialdienstes
Methodik	8	Anwendung eines speziellen methodischen Vorgehens während des Aufnahmeverfahrens und Fallbearbeitung
Ablauf des Aufnahmeverfahrens	8	Detaillierter konzeptueller und zeitlicher Ablauf des Aufnahmeverfahrens
Administration	4	Zeitpunkt elektronischer Erfassung von Klientendaten



Thema	Anzahl Variablen	Variablenbeispiel
Fallübergabe /-abschluss	6	Durchschnittliche Dauer des Aufnahmeverfahrens in Monaten
Statistik	4	Verwendung von Daten des Aufnahmeverfahrens zur Planung und Steuerung
Diskussion	Offen	Stärken und Schwächen von, Erfahrungen mit dem Aufnahmeverfahren
Datenerhebung	Offen	Detaillierte Angaben zur Datenerhebung und den Gesprächspartnern und -partnerinnen

Nachdem die Praxispartner ihre Teilnahme am Pilotprojekt zugesichert hatten, wurden sie gebeten, das Projektteam mit weiteren öffentlichen und internen Dokumenten zum Aufnahmeverfahren auszustatten. Zur Vorbereitung der Interviews wurden diese Dokumente (Leitlinien, Konzepte, Checklisten etc.) analysiert und die Angaben im vorbereiteten Zuordnungsraster für schriftliche Daten festgehalten. In der Zeit von August bis Oktober 2004 besuchten zwei Mitarbeiterinnen des Forschungsteams die Sozialdienste vor Ort und führten die Experteninterviews durch. Eine Person war während der Interviews jeweils für die Gesprächsführung zuständig, während die andere unter Verwendung eines portablen PCs ein Verlaufsprotokoll führte. Zusätzlich wurden die Gespräche auf Tonband aufgenommen. In fünf Sozialdiensten beteiligten sich am Interview zwei Sozialdienstmitarbeitende in Leitungspositionen (z.B. Sozialdienstleiterin und Leiter "Intake"), und in zwei Fällen jeweils eine einzige Person (z.B. Sozialdienstleiter). Im Durchschnitt dauerte das Interview rund 1½ Stunden (\bar{x} = 97.14 Minuten, Min. = 60 Minuten, Max. = 135 Minuten).

Anhand der Tonbandaufnahme wurde zu einem späteren Zeitpunkt das Gesprächsprotokoll überarbeitet und zum Schluss den Interviewpartnerinnen und -partnern zur Überprüfung unterbreitet. Folgende Aspekte der Gesprächsprotokolle wurden ausgewertet: Gründe für die Neugestaltung des Aufnahmeverfahrens, die verschiedenen Phasen des Aufnahmeverfahrens sowie die organisatorische Einbindung des Aufnahmeverfahrens in den Sozialdienst. Zudem wurden verschiedene Dimensionen des Aufnahmeverfahrens (z.B. der zeitliche Ablauf, die Qualifikation des Personals) miteinander verglichen und grafisch dargestellt. Ergebnisse der Experteninterviews finden sich in Kapitel 5 dieses Berichts.

3.4 Fallanalysen in den sieben Sozialdiensten der Deutschschweiz

Ziel der Fallanalysen war, die Praxis des Aufnahmeverfahrens in den untersuchten Sozialdiensten zu veranschaulichen. Die zufällige Selektion von jeweils drei Fällen erfolgte durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des Sozialdienstes, wobei nachfolgende Kriterien vorgegeben wurden:



- Es musste sich um eine Erstaufnahme handeln (in den zwölf vorangehenden Monaten durfte keine Aufnahme erfolgt sein);
- Es musste die Möglichkeit bestehen, dass für Fragen und später zur Fallabgleichung mit der während des Aufnahmeverfahrens fallbetreuenden Person Kontakt aufgenommen werden konnte;
- Zur Sicherstellung optimaler Vergleichsmöglichkeiten innerhalb der gesamten Stichprobe sollte es sich um einen Fall handeln, der nach der Aufnahme in die langfristige Beratung (Langzeitteam) transferiert wurde.

Zufälliges Stichdatum für die Fallauswahl war mit einer Ausnahme der 6. Oktober 2003⁴. Zur Auswahl standen jene Fälle, bei denen es ab diesem Stichtag zu einer Fallneuaufnahme gekommen ist. Konkret wurden ab dem 6. Oktober 2003 alle Aufnahmen durchgesehen. Erfüllte ein Fall die oben dargestellten Kriterien, wurde er ausgewählt. Erfüllte ein Fall die Kriterien nicht, wurde die nächste Aufnahme in der zeitlichen Abfolge hinzugezogen, bis drei Fälle ausgewählt waren, welche alle Kriterien erfüllten. Beim Auswahlverfahren durften keine Fälle ausgelassen oder übersprungen werden. Das Auswahlverfahren ist von den Sozialdienstmitarbeitenden schriftlich dokumentiert worden, damit zu einem späteren Zeitpunkt das Vorgehen nachvollzogen werden konnte. Ein einziger der insgesamt 21 Fälle ist fälschlicherweise ausgewählt worden (Kriterium 1 nicht erfüllt). In drei weiteren Fällen handelte es sich ebenfalls nicht um Neuaufnahmen, die letzte Anmeldung lag jedoch länger als zwölf Monate vor dem Stichdatum zurück (Kriterium 1 erfüllt).

Für die Fallanalysen wurde ein Dateneingaberaster entwickelt (vgl. Anhang C), anhand dessen Daten direkt aus den Falldossiers erfasst werden konnten. In einem ersten Teil wurden soziodemographische Angaben der Klientel (z.B. Alter, Geschlecht, Nationalität) eingegeben. In einem zweiten Teil wurden Daten zur finanziellen Situation der Klientel bei Unterstützungsbeginn (z.B. Einkommen, Vermögen, Schuldensituation) und in einem dritten Teil der zeitliche und inhaltliche Verlauf des Aufnahmeverfahrens dokumentiert (z.B. Kontaktaufnahme, Erstkontakt, Fallübergabe und -abschluss). In weiteren Teilen wurden Informationen zum Klientensystem, zur angewandten Methodik und zu den schriftlichen Zielvereinbarungen erfasst. Zuletzt konnte eine persönliche Einschätzung des Falls durch die Datenerheberin vorgenommen werden. Das Dateneingaberaster wurde ergänzt durch ein Beilageblatt (vgl. Anhang C), auf dem das monatliche Budget bei Unterstützungsbeginn des untersuchten Falls standardisiert erfasst werden konnte.

In der Zeit von Mitte Oktober bis Ende Dezember 2004 wurden zum Zweck der Falldatenerhebung die Sozialdienste ein weiteres Mal von einer Projektmitarbeiterin der HSA Bern besucht. Pro Sozialdienst stand für die jeweils drei Dossieranalysen ein Arbeitstag zur Verfügung. Zu Beginn wurde in der Regel kurz gemeinsam mit der für das Aufnahmeverfahren verantwortlichen Person des Sozialdienstes der Tagesablauf besprochen sowie Informationen zur Fallauswahl ausgetauscht. Danach zog sich die Projektmitarbeiterin an den für sie zur Verfügung gestellten Arbeitsplatz zurück und begann die Fall-

⁴ Der Regionale Sozialdienst Chur wählte als Stichtag den 1. Januar 2004, weil erst ab diesem Datum das Aufnahmeverfahren in der untersuchten Form durchgeführt worden ist.



angaben zu studieren und zusammenzutragen. Bei Fragen zum Inhalt oder bei fehlenden Angaben stand die Ansprechperson jederzeit zur Verfügung. Die Daten wurden direkt und anonymisiert auf einem elektronischen Datenträger erfasst. Im Durchschnitt dauerte eine Fallanalyse rund zwei Stunden (\bar{x} = 120.71 Minuten, Min. = 90 Minuten, Max. = 180 Minuten). Ein Arbeitstag pro Sozialdienst bzw. für drei Fallanalysen erwies sich jedoch als ein sehr knapper Zeitrahmen, insbesondere da die Angaben zu den Fällen aus verschiedenen Quellen zusammengetragen werden mussten (z.B. Papierdossier⁵, elektronisches Dossier⁶) und die Anreisezeit zu den verschiedenen Sozialdiensten mit einberechnet werden musste.

Nachdem alle Daten so vollständig wie möglich zur Verfügung standen, wurden die erhobenen Daten (Ist-Zustand) mit den konzeptionellen Vorgaben (Soll-Zustand: schriftliche und mündliche Angaben) der Sozialdienste verglichen. Besonderheiten, Problembereiche und Nicht-Übereinstimmung des Soll-Ist-Zustandes, aber auch zufrieden stellende Punkte wurden festgehalten.

Die 21 analysierten Unterstützungseinheiten setzen sich zusammen aus vier Frauen und neun Männern ohne sowie fünf Frauen und drei Ehepaaren mit unterstützungsberechtigten Kindern. Im Durchschnitt sind die unterstützten Erwachsenen (n=24) 38 Jahre alt (38.08 Jahre). Die jüngste volljährige Frau ist 21 Jahre und die älteste 58, der jüngste volljährige Mann ist 32 und der älteste 51 Jahre alt.

Neun Männer ohne unterstützungsberechtigte Kinder

Mit einer Ausnahme (ein Italiener) handelt es sich bei diesen neun Männern um Schweizer mit entsprechender Herkunftsfamilie. Davon sind sieben ledig und haben keine eigenen Kinder, die anderen beiden (einer verheiratet mit Familie im Ausland und einer in Trennung lebend) haben eigene Kinder, leben jedoch nicht mit ihnen im selben Haushalt. Drei Männer dieser Gruppe leben zum Zeitpunkt der Dossieranalyse in einer festen Partnerbeziehung, aber nur einer wohnt auch mit seiner Partnerin zusammen (der zweite lebt in einer Institution, der dritte alleine). Zwei der Männer, die keine feste Partnerin haben, wohnen gemeinsam mit der Mutter, einer alleine, der vierte in einer Wohngemeinschaft und der fünfte ist obdachlos (von einem Mann fehlen die Angaben).

Bei zwei der neun Männer ohne unterstützungsberechtigte Kinder gilt die obligatorische Schulzeit als höchste abgeschlossene Ausbildung, die restlichen sieben haben eine Berufslehre abgeschlossen. Gründe für die Beantragung wirtschaftlicher Sozialhilfe sind in allen neun Fällen Arbeitslosigkeit oder Geschäftskonkurs (ALV-Bevorschussung/Aussteuerung/kein Anrecht auf ALV), in acht Fällen kombiniert mit physischen oder psychischen Beschwerden (z.B. Suchtprobleme, Depressionen, Suizidtendenzen, Polyarthrit, Schleudertrauma). So schätzen vier Männer ihre Arbeitsfähigkeit als sehr (über 50%) und vier Männer als teilweise (bis 50%) beschränkt ein (von einer Person fehlen die Angaben).

⁵ Z.B. Korrespondenz, Notizen, Lebensläufe, Einwohnerkontroll-Auszüge, Budgetberechnungen

⁶ Z.B. Fallverläufe/Gesprächsnotizen, gescannte Dokumente, Kontoführung/-auszüge, Zielvereinbarungen, Handlungsplan



Vier Frauen ohne unterstützungsberechtigte Kinder

Eine ledige Schweizerin und eine verwitwete Frau aus dem ehemaligen Jugoslawien (Aufenthaltsbewilligung C) leben mit ihren volljährigen Kindern, die demnach nicht zur Unterstützungseinheit gezählt werden, in einem gemeinsamen Haushalt. Eine ledige Frau aus dem ehemaligen Jugoslawien (Aufenthaltsbewilligung B) und eine geschiedene Schweizerin sind kinderlos: die eine lebt mit ihrer Mutter und die andere in einem eigenen Haushalt. Drei dieser Frauen haben keine feste Partnerbeziehung (von einer Person fehlen die Angaben). Die eine Hälfte dieser Gruppe verfügt über die obligatorische Schulbildung als höchste Ausbildung, während die andere eine Lehre abgeschlossen hat. Die beiden kinderlosen Frauen geben an, zu 100 Prozent arbeitsfähig zu sein, die beiden anderen scheinen demgegenüber in ihrer Arbeitsfähigkeit durch psychische Beschwerden und Rückenschmerzen eingeschränkt zu sein (einmal bis zu 80%, einmal nicht genau definierbar). Die Gründe für die Beantragung wirtschaftlicher Sozialhilfe sind vielfältig: Arbeitslosigkeit ohne Anspruch auf Leistungen der ALV (Geschäftskonkurs), ALV-Bevorschussung (diese Frau hat nach der Schulausbildung trotz grosser Bemühungen möglicherweise aufgrund ihres fremd klingenden Nachnamens keine Praktikumsstelle gefunden), Überbrückung bis zur IV-Rentenauszahlung aufgrund einer Erkrankung an psychischer Depression und Kaufsucht sowie Bevorschussung von Ergänzungsleistungen zur Witwenrente.

Fünf Frauen mit unterstützungsberechtigten Kindern

Von diesen fünf Frauen leben alle in Trennung oder sind geschieden und wohnen mit den unterstützungsberechtigten Kindern im selben Haushalt. Zwei Frauen leben zusätzlich mit einem Lebenspartner zusammen. Bei einer Frau handelt es sich um eine Schweizerin mit entsprechender Herkunftsfamilie, in einem weiteren Fall um eine Schweizerin mit ausländischen Wurzeln (Portugal) und in drei Fällen um Ausländerinnen mit Aufenthaltsbewilligung C (Kroatien, Rumänien, Türkei). Bei zwei Frauen ist unklar, welche höchste Ausbildung sie abgeschlossen haben, bei einer Frau ist dies die obligatorische Schulzeit, bei einer weiteren eine Anlehre und bei der fünften ein Berufslehreabschluss. Mit einer Ausnahme sind alle Frauen zu 100 Prozent arbeitsfähig, jedoch tragen alle die Erziehungspflicht von meistens mehreren minderjährigen Kindern. Die Trennung bzw. Scheidung vom Lebenspartner führte bei allen fünf Frauen aufgrund der alleinigen Erziehungspflicht der Kinder zu einer finanziellen Notlage. Drei Fälle weisen aufgrund der Teilzeitarbeit ein zu geringes Einkommen aus. Zwei Frauen sind von Arbeitslosigkeit betroffen, wobei eine Frau ihren Job durch die Trennung vom Ehemann verloren hat. Für die Stellensuche erschwerend kommt hinzu, dass vier der fünf Frauen Ausländerinnen bzw. Schweizerinnen mit ausländischen Wurzeln sind. Zwei Frauen leiden zusätzlich unter psychischen Störungen (Depression).

Drei Ehepaare mit unterstützungsberechtigten Kindern

Hierbei handelt es sich um eine Flüchtlingsfamilie mit sechs minderjährigen Kindern (Aufenthaltsbewilligung B) aus Gambia und zwei Schweizer Familien mit ein bis drei Kindern und ausländischen Wurzeln (Türkei und Libanon/Marokko; Ehefrau mit Aufenthaltsbewilligung C). In zwei Familien ist die Ehefrau ausschliesslich als Hausfrau mit Erziehungsverantwortung tätig, eine der Frauen sucht vergeblich eine Erwerbsarbeit. In der dritten Familie arbeitet die Ehefrau seit über zehn Jahren zu 80 Prozent als Haus-



diensthilfe. Welche höchste Ausbildung die drei Ehefrauen abgeschlossen haben, ist aus den Falldossiers nicht ersichtlich. Einer der Ehemänner ist zu 100 Prozent arbeitsfähig, jedoch arbeitslos. Die beiden anderen Ehemänner sind aus gesundheitlichen Gründen in ihrer Arbeitsfähigkeit teilweise eingeschränkt (der eine 100 Prozent für Arbeit mit schweren Lasten, der andere 50 Prozent aufgrund einer Beinerkrankung). Einer der Ehemänner verfügt über eine hoch qualifizierte Berufserfahrung, ist jedoch arbeitslos und nicht ALV berechtigt, die beiden anderen Männer haben vermutlich als höchste Ausbildung die obligatorische Schule abgeschlossen, auch sie beide sind von Arbeitslosigkeit betroffen (Aussteuerung/kein Anrecht auf ALV).

Ganz allgemein ist in den meisten analysierten Fällen eine Kumulation von Risikofaktoren zu beobachten. Die in der vorliegenden Pilotstudie analysierten Fälle weisen die Charakteristika und Problemlagen typischer Sozialhilfefälle der Schweiz auf (Bundesamt für Statistik, 2005a). Ergebnisse zu den Fallanalysen können dem Kapitel 6 dieses Berichts entnommen werden.

4 Stand der Forschung – Literaturanalyse

Das Aufnahmeverfahren in der Sozialhilfe kann aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet werden: Aus der Sicht der Sozialpolitik, der Gesuchstellenden, der Organisation, und der Sozialen Arbeit als konkrete Interaktion zwischen Sozialarbeitenden und Gesuchstellenden.

Bei der Literaturanalyse fällt auf, dass es sowohl im deutschen wie im angelsächsischen Sprachbereich eine umfangreiche Literatur rund um das Thema "Erstgespräch" in der Sozialen Arbeit gibt (vgl. dazu Fine & Glasser, 1996 und Kähler, 2001). Auch für die Fragestellung, wie Hilfesuchende dazu kommen, (staatliche) Hilfe in Anspruch zu nehmen, liegen einige Untersuchungen vor (beispielsweise van Oorschoot, 1994 und Wirth, 1982), die meist vom Problem des Nichtbezugs von (bedarfsabhängigen) Leistungen ausgehen und damit auch die sozialpolitische Dimension erörtern. Über die organisatorischen Aspekte des Aufnahmeverfahrens hingegen liegen kaum wissenschaftliche Untersuchungen vor. So geht z.B. Blindenbacher (1997) in seiner Untersuchung über die Organisationsstrukturen sozialer Einrichtungen nicht darauf ein, wie das Aufnahmeverfahren organisiert werden soll. Eine Ausnahme bildet Grossbritannien, wo in den Siebzigerjahren in der Folge einer umfangreichen Reorganisation des lokalen Sozialwesens die Organisation des Aufnahmeverfahrens intensiv diskutiert wurde.

4.1 Die Bedeutung des Aufnahmeverfahrens

Das Aufnahmeverfahren der Sozialhilfe organisiert den Zugang auf die materiellen und immateriellen Leistungen, die vom Gesetzgeber dafür bestimmt sind, Menschen vor Armut und sozialem Ausschluss zu schützen. Auf der einen Seite sind Personen in schwierigen materiellen und sozialen Verhältnissen, die zum Schluss gelangen, dass sie sich selbst nicht mehr helfen können und deshalb Hilfe in Anspruch nehmen wollen. Auf der anderen Seite steht der Sozialdienst, der besagten gesetzlichen Auftrag umsetzt



und die vom Gesetzgeber vorgesehenen Leistungen bereitstellt. Wie und unter welchen Voraussetzungen kommen diese beiden Seiten zueinander?

Wirth (1982, S. 50) fokussiert seine Untersuchungen auf die Inanspruchnahme von psychosozialen Hilfeleistungen und unterscheidet dabei vier Faktoren, die sich gegenseitig beeinflussen und in einem komplexen dynamischen Prozess das individuelle Inanspruchnahmeverhalten bestimmen. Diese vier Faktoren sind:

- *Die Gesellschaft / der Staat:* Hier werden auf der Grundlage von gesellschaftlich dominierenden Normen und Werten soziale Probleme (z.B. Armut) als "behandlungswürdig" definiert und die Ressourcen und Instrumente zur Problembewältigung festgelegt (z.B. in Sozialhilfegesetzen und Richtlinien zur Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe). Die Sozialdienste haben die Aufgabe, die definierten sozialen Probleme mit den vorgesehenen Ressourcen und Instrumenten zu lösen.
- *Die (objektiv, d.h. auf Grund einer Lebenslage, die – im Sinne des Gesetzes – als behandlungswürdig erscheint) hilfsbedürftige Person in ihrem sozialen Umfeld:* Verschiedene Faktoren (ökonomische, soziokulturelle, soziodemographische, sozialpsychologische) beeinflussen den Entscheid einer Person, überhaupt Hilfe in Anspruch zu nehmen. Das Vorhandensein eines Angebotes resp. Rechtsanspruchs auf (staatliche) Hilfe heisst noch nicht, dass eine hilfsbedürftige Person davon Gebrauch macht.
- *Das Angebotssystem:* Wenn sich eine hilfsbedürftige Person entschieden hat, ein Hilfsgesuch zu stellen, beeinflussen die Ausgestaltung und die Zugangsbestimmungen das Verhalten bei der Inanspruchnahme. Welche Bedingungen muss die Hilfe suchende Person erfüllen, damit ihr Anliegen näher geprüft wird?
- *Die Interaktion Klient – Sozialdienst.* Wirth merkt dazu an, dass dieser Faktor oft vernachlässigt wird. Welche Faktoren führen dazu, dass die gesuchstellende Person den Vorgaben des Sozialdienstes Folge leistet resp. sich diesen widersetzt (Qualität der Inanspruchnahme)? Welche Faktoren beeinflussen die Kooperationsbereitschaft?

Van Oorschot (1994) bezeichnet drei Ebenen, die die Inanspruchnahme von staatlichen Sozialleistungen – und damit indirekt das Aufnahmeverfahren – bestimmen. Sein Fokus liegt dabei auf der Inanspruchnahme von finanziellen Leistungen:

- *Die instrumentelle Ebene:* Diese umfasst die konkrete Ausgestaltung der staatlichen Instrumente wie die Dichte und die Komplexität der Regelungen für eine Sozialleistung. Der Autor kommt auf Grund seiner Untersuchungen zum Schluss, dass unklare Regelungen, Ermessensspielräume, Bedarfsabklärungen, geringe Leistungshöhe dazu führen, dass Leistungen weniger in Anspruch genommen werden. Dieser Effekt kommt auch zum Tragen, wenn die Initiative zum Bezug der Leistungen von den anspruchsberechtigten Personen auszugehen hat.
- *Die administrative Ebene:* Auf der administrativen Ebene zählt van Oorschot eine ganze Reihe von Verhaltensweisen der mit der Umsetzung gesetzlicher Vorgaben betrauten Verwaltungen auf, die Hilfesuchende von der Inanspruchnahme abhalten: unwürdige Behandlung, Missbrauchskontrollen, schlechte Information durch die Verwaltung, unübersichtliche Verwaltungsab-



läufe, Verwendung schwer verständlicher Formulare, fehlende oder mangelhafte Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungseinheiten, falsche Interpretation und Anwendung der gesetzlichen Vorgaben.

- *Die individuelle Ebene:* Aufseiten der Hilfsbedürftigen nennt van Oorschot folgende Faktoren, welche die Inanspruchnahme von Sozialleistungen behindern: Unwissenheit über das Vorhandensein bestimmter Leistungen, ungenügende Kenntnisse der Anspruchsvoraussetzungen oder des Bezugsverfahrens, Angst vor Stigmatisierung und Demütigung, negative Einstellung gegenüber gesellschaftlicher Abhängigkeit, Unterschätzung der zu erwartenden Leistung sowie Schwierigkeiten beim Ausfüllen von Formularen oder beim Zusammentragen der erforderlichen Unterlagen.

In Abbildung 1 sind die verschiedenen Faktoren, die auf das Aufnahmeverfahren einwirken, schematisch dargestellt. Sie legt nahe, dass dem Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe ein Stellenwert zukommt, der über die Bedeutung eines einfachen Verwaltungsvorgangs weit hinausreicht:

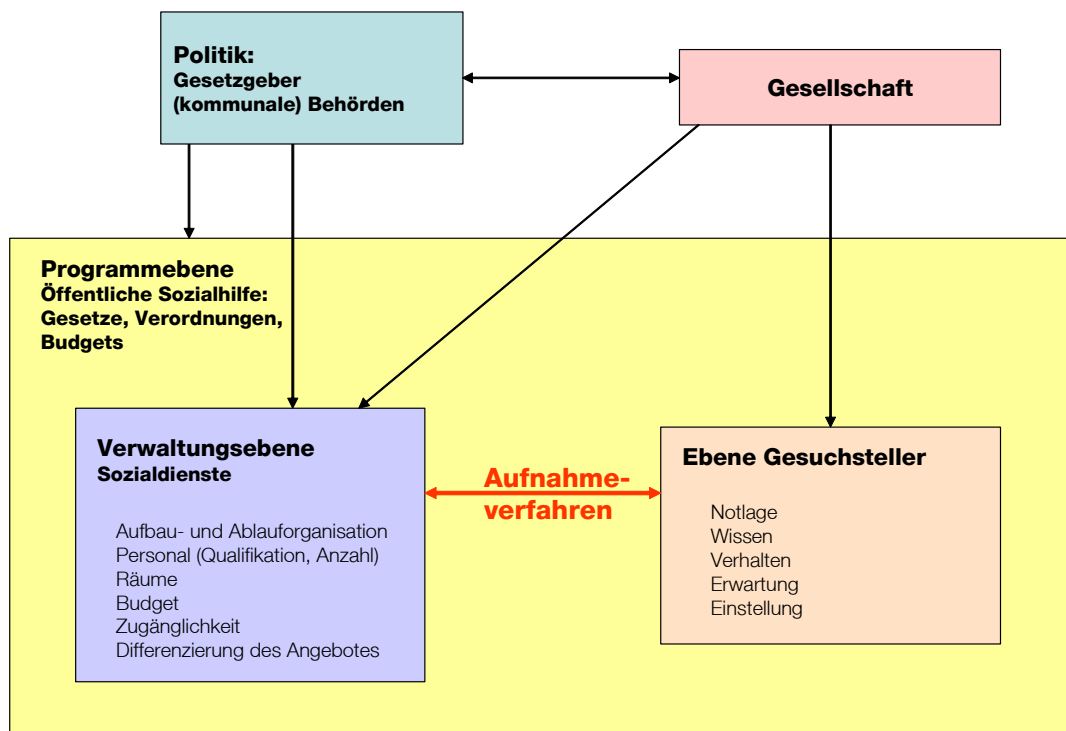


Abbildung 1 Positionierung des Aufnahmeverfahrens⁷

⁷ In Anlehnung an van Oorschot (1994, S. 61).



4.2 Sozialpolitische Aspekte des Aufnahmeverfahrens

Die Sozialhilfe hat in den letzten fünfzehn Jahren als unterstes Netz der Sozialen Sicherheit an Bedeutung gewonnen (siehe Kapitel 1.1). Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion stehen dabei die Fallzunahmen und die steigenden Kosten. Die Diskussion über den Nichtbezug der Sozialhilfe wird (auch unter Fachleuten) kaum mehr geführt, obwohl es keinerlei Anhaltspunkte dafür gibt, dass sich die Situation seit Beginn der Neunzigerjahre wesentlich verändert haben könnte⁸. Damals wurde von Leu, Burri und Priester (1997) ermittelt, dass die Nichtbezugsquote bei bedarfsabhängigen Sozialleistungen (und dabei besonders bei der Sozialhilfe) in der Schweiz – wie in anderen Ländern auch – "überraschend hoch" ist. Ihnen zufolge stellt die fehlende oder nur teilweise Beanspruchung bedarfsabhängiger Leistungen sozialpolitisch aus zwei Gründen ein Problem dar:

"Erstens wird dadurch die Wirksamkeit sozialpolitischer Massnahmen in Frage gestellt. Arme Menschen bleiben arm, obwohl sie ein Anrecht auf staatliche Transferleistungen hätten, deren Bezug sie aus der Armut herausführen könnte. Die Erhöhung der Bezugsquote bedarfsabhängiger Leistung stellt entsprechend ein wichtiges Instrument der Armutsbekämpfung dar. Zweitens wird das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit verletzt, wenn bedarfsabhängige Leistungen unterschiedlich in Anspruch genommen werden. Gerade jene staatlichen Leistungen, welche eine (bedarfs)gerechtere Verteilung zum Ziel haben, führen damit zu neuen Ungerechtigkeiten." (Leu et al., 1997, S. 171).

Gesetzliche Bestimmungen wie z.B. Verwandtenunterstützungspflicht oder die Rückerstattungspflicht der bezogenen Sozialhilfeleistungen und die von den politischen Behörden geforderte strikte Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips beeinflussen sowohl den Sozialdienst, der seine Arbeit nach diesen Vorgaben richten muss, wie auch potenzielle Gesuchstellende. Die OECD stellt dazu in ihrem Bericht über die Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz fest, dass solche Regelungen

"... dem Eindruck Vorschub [leisten], dass Sozialhilfe *kein* Recht darstellt. Die Aussicht, sich zu verschulden, und die Befürchtung, dass auf die Familie zurückgegriffen wird, hat eine abschreckende Wirkung auf potentielle Sozialhilfeempfänger, die wenn immer möglich *keine* Sozialhilfe beanspruchen." (OECD, 1999, S. 170).

Das Problem des Nichtbezugs von Sozialleistungen resp. des Zugangs zu Sozialen Diensten wird auch auf europäischer Ebene thematisiert. So hat eine Expertengruppe des Europarates im Jahre 2002 Richtlinien veröffentlicht, die zum Ziel haben, den Zu-

⁸ Vgl. dazu Künzi & Schärer (2004).



gang zu den Leistungen des Sozialstaates zu verbessern. Darin wird u. a. auch auf die grosse Bedeutung des Aufnahmeverfahrens hingewiesen.⁹

4.3 Sozialarbeiterische und organisatorische Aspekte des Aufnahmeverfahrens

Die Art und Weise des erstmaligen Kontakts zwischen Hilfesuchenden und helfender Organisation spielt im Aufnahmeverfahren eine zentrale Rolle (Perlman, 1978; Wirth, 1982). Der erstmalige Kontakt beeinflusst nicht nur den Verlauf des Hilfsprozesses (Fine & Glasser, 1996; Kähler, 2001), sondern kann entscheidend sein, ob Leistungen des Sozialdienstes in Anspruch genommen werden oder nicht (van Oorschoot, 1994; Wirth, 1982). Im Folgenden haben wir uns auf die Literatur beschränkt, die sich auf das Aufnahmeverfahren in der ambulanten Sozialarbeit bezieht; nicht berücksichtigt sind also z.B. Aufnahmeverfahren im stationären Bereich oder in der klinischen Sozialarbeit.

4.3.1 Die Diskussion in der Schweiz

Die ersten Diskussionen um die Einführung von speziellen Konzepten für das Aufnahmeverfahren in Sozialdiensten wurde in der Schweiz vereinzelt bereits in den Siebzigerjahren geführt, und zwar im Zusammenhang mit der Verbreitung des Case Work, das der Anfangssituation der Beziehung zwischen der hilfesuchenden Person und den Sozialarbeitenden einen grossen Stellenwert beimisst (vgl. dazu z.B. Kamphuis, 1965 oder Perlman, 1978). Das Jugendamt Basel schuf damals eine separate Organisationseinheit "Intake" (Baumgarten, 1996). In der Diplomarbeit von Ingold & Liatowitsch (1974), die das Aufnahmeverfahren im Jugendamt Basel zum Thema hat, wird die Amtsvormundschaft Genf genannt, die ebenfalls für die Neuaufnahmen eine separate Organisationseinheit geschaffen hat. Unter dem Eindruck der starken Fallzunahme wurde 1976 in der Stadt Zürich vom damaligen Fürsorgeamt für eine bestimmte Klientengruppe ("Alleinstehende Männer"), deren Zahl besonders angestiegen war, ein spezielles Aufnahmeverfahren eingeführt: Die neu geschaffene Organisationseinheit "Erstberatung für alleinstehende Männer" wurde für alle neuen Unterstützungsgesuche zuständig (Kost, 1977).

Doch dies scheinen damals Einzelfälle geblieben zu sein. Dies änderte sich erst in den Neunzigerjahren, als die Sozialhilfestellen wiederum mit massiven Fallzunahmen konfrontiert wurden. 1996 widmete sich eine Ausgabe der Fachzeitschrift "Sozialarbeit" speziell diesem Thema. Verschiedene grössere Sozialdienste hatten zu diesem Zeitpunkt das Aufnahmeverfahren standardisiert und teilweise in separaten Organisationseinheiten zusammengefasst. In der Einleitung zu besagter Ausgabe hält Dvorak fest, dass

"... den Berichten zu entnehmen ist, [dass] ... meist Rationalisierungsbedürfnisse im Vordergrund [standen]. Trotzdem zeigt sich, dass es beim Aufnahmeprozedere gemäss Intake nicht nur um eine reine Triage resp. um das 'Abwimmeln' von nicht passenden Klienten/-innen geht. Die Möglichkei-

⁹ Available:

http://www.coe.int/T/E/Social_cohesion/Social_policies/04.Activities/1._Access_to_social_rights/1._Access_to_Social_Protection/04_GUIDELINES-GERM.asp#TopOfPage [24.1.2005]



ten und Resultate von Intake ergeben für die Institutionen wie auch für die Klienten und Klientinnen in jedem Fall weiter verwertbare Resultate." (Dvorak, 1996, S. 1).

Einige der zu dieser Zeit implementierten Aufnahmeverfahren werden näher beschrieben (Baumgarten, 1996; Christeller & Gensch, 1994; Pfeuti & Blaser, 1996; Weber & Seiler-Amrein, 1996). Obwohl Dvorak vor übertriebenen Hoffnungen warnte, wurde in der Folge an verschiedenen Orten der Neuorganisation des Aufnahmeverfahrens ein grosses Potenzial bei der Bewältigung der zunehmenden Arbeitslast zugeschrieben, wie nachfolgendes Zitat zeigt:

"Das Intake, also der Empfang für Bewohnerinnen und Neuklienten, ist einer der wesentlichen Erfolgsfaktoren eines Sozialzentrums. Hier zeigt sich, was die neue Arbeitsmethode zu leisten vermag, was es bringt, wenn mit einfachen, raschen und wirksamen Massnahmen denjenigen Menschen Unterstützung geleistet wird, die neu zur Sozialhilfe und zur Jugend- und Familienhilfe kommen. ... Mit diesen ersten Schritten sollen unnötige Anhängigkeiten im Zentrum vermieden werden, und die Menschen bekommen die Möglichkeit, ihre berufliche und soziale Situation selbstständig zu verbessern bzw. zu erhalten." (Sozialdepartement der Stadt Zürich, 2001, S. 29).

Die Wirkungen der Neugestaltung von Aufnahmeverfahren sind in keinem Sozialdienst wissenschaftlich evaluiert worden. Ob die teilweise hochgesteckten Zielsetzungen erreicht wurden und welche unbeabsichtigten Folgewirkungen damit verbunden waren, wurde bis heute nicht untersucht.

Hingegen haben sich einige Studierende der Sozialarbeit in ihren Diplomarbeiten mit dem Aufnahmeverfahren in der Sozialhilfe befasst. Bauer (2001) stellt in seiner Diplomarbeit "Die Systemische Denkfigur als Instrument in der Erstberatung einer Sozialberatungsstelle" dar, wie die systemische Denkfigur im Aufnahmeverfahren eingesetzt werden kann¹⁰. Von Wyl (2002) ihrerseits entwickelte in ihrer Diplomarbeit einen Datenerhebungsbogen für das Erstgespräch in der Einzelfallhilfe.¹¹ Hunziker-Walser (2000) beleuchtet das Aufnahmeverfahren aus sozialarbeitstheoretischer Sicht und ortet in den von ihr untersuchten Sozialdiensten einige Spannungsfelder zwischen der rationalen Verwaltungslogik und der Professionalität der sozialarbeiterischen Tätigkeiten:

"Die angesteuerte Effizienz kommt nicht unbedingt der Beziehungsarbeit zwischen Sozialarbeiterin und Klient zugute. ... Aus sozialarbeitstheoretischer Sicht bedeutet Effizienz nicht in erster Linie ein rationelles Abklären der Situation, sondern das Einsetzen von Zeit für die Schaffung einer Beziehungsbasis, die eine optimale Ausgangssituation für Veränderungsprozesse ergibt." (Hunziker-Walser, 2000, S. 83).

¹⁰ Der Autor arbeitete zur Zeit der Erstellung seiner Diplomarbeit in einem von uns untersuchten Sozialdienst.

¹¹ Auch diese Autorin arbeitet in einem von uns untersuchten Sozialdienst.



Kobel (1996) befasst sich mit den Anforderungen, die das Aufnahmeverfahren an die Mitarbeitenden des Sozialdienstes stellt, dies unter dem Aspekt, dass die Nachfrage nach Beratung und Betreuung ständig grösser ist als das Angebot, das der Sozialdienst machen kann. Er plädiert für die Spezialisierung der Aufgabengebiete und der Einführung eines "Intakedienstes" sowie einer Diskussion darüber, welche Art von Dienstleistungen welchen Klientengruppen zukommen sollen und wie angesichts knapper Ressourcen eine gerechte Verteilung vorgenommen werden kann. Er skizziert einen Ablauf des Aufnahmeverfahrens in vier Phasen und beschreibt dabei die jeweiligen Dienstleistungen des Sozialdienstes:

- *Empfang:* Auskünfte, Klärung der formellen Zuständigkeit
- *Information:* Vorabklärung, Klärung der fachlichen Zuständigkeit, Information über Rechte und Pflichten, Sozialhilfevertrag
- *Bestandesaufnahme:* umfassende Problem- und Ressourcenanalyse
- *Beratungsvertrag:* Angebot zur zielgerichteten Beratung und Betreuung.

Dabei sind zwischen den einzelnen Phasen Filter eingebaut, deren Steuerung in den letzten zwei Phasen über die im Sozialdienst vorhandenen Ressourcen erfolgt.

4.3.2 Die Diskussion in Grossbritannien

Zu Beginn der Siebzigerjahre wurde durch die mit dem so genannten Seeborn-Report¹² ausgelösten Reformen das lokale Sozialwesen in Grossbritannien von Grund auf neu gestaltet. Seither werden die im Wesentlichen von der Sozialen Arbeit erbrachten Leistungen für Kinder, Jugendliche sowie Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen, Behinderungen und Benachteiligungen als eine eigenständige Säule des Wohlfahrtsstaates begriffen.

"Zuständig für die personenbezogenen Sozialen Dienstleistungen sind kommunale Sozialbehörden (Social Services Departments), die bis in die 90er Jahre hinein auch massgebliche Träger der Leistungen waren. Die Behörden sind mit der Organisation von Dienstleistungen, nicht aber mit der Bereitstellung materieller Hilfen befasst."(Hansen, 2000).

Diese grundlegende Umgestaltung brachte u. a. auch die Zusammenlegung von vorher autonomen Organisationen. Die "Social Services Departements" standen vor grossen Herausforderungen: Die Zahl der Gestuchstellenden stieg stark an und die traditionell spezialisierte und auf bestimmte Gruppen oder Methoden ausgerichtete Sozialarbeit verlor an Bedeutung. Um diesen neuen Problemen zu begegnen, wurden in vielen Sozialdiensten die Arbeit aufgeteilt in "intake work" und "long-term work" (Buckle, 1981).

Buckle hat zu Beginn der Achtzigerjahre die Auswirkungen der Reformen auf die Arbeits- und Funktionsweise der Sozialdienste sowie auf die Rolle der Sozialen Arbeit ana-

¹² Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services The report of a committee under the chair of Frederic Seeborn into the future of local authority social services in England and Wales. Commissioned by the government and published in 1968 (http://socialcaring.co.uk/glossary_r.asp)



lysiert. Ihre Arbeit basiert auf der politischen Debatte und den theoretischen Auseinandersetzungen, die in Grossbritannien in dem Jahrzehnt nach der Seebohm-Reform geführt worden sind. Sie scheint so etwas wie ein Schlusspunkt dieser Diskussionen darzustellen: Es finden sich in Grossbritannien keine Untersuchungen zu diesem Thema, die ein jüngeres Datum aufweisen.

Buckle (1981, S. 64) gliedert das Aufnahmeverfahren in vier Arbeitsschritte auf. Den ersten Arbeitsschritt nennt sie *"filtering"*. Die Hilfesuchenden treten (zum ersten Mal) in Kontakt mit dem Sozialdienst und unterbreiten ihre Anliegen. In dieser Phase geht es darum festzustellen, ob die Hilfesuchenden an die richtige Institution gelangt sind oder ob sie an andere Stellen weiter verwiesen werden müssen. Buckle stellt fest, dass diese Aufgabe oft von Verwaltungsangestellten wahrgenommen wird, und weist darauf hin, dass sich hinter scheinbar einfachen Anfragen tief greifende soziale Probleme verstecken können. Sie plädiert deshalb dafür, dass in dieser Phase Sozialarbeitende eingesetzt werden. Den zweiten Arbeitsschritt nennt Buckle *"assessment"*. Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter befassen sich vertieft mit den Bedürfnissen der Hilfesuchenden. Auch in dieser Phase kann es zu einem Weiterverweisen an eine andere Organisation kommen. Eine Problematik stellt Buckle bei der Arbeitsbelastung der Sozialarbeitenden fest, die in dieser Phase den Fokus auf die mögliche Anzahl von neuen Fällen richten und nicht unbedingt auf eine gute und umfassende Aufklärung über die Angebote und Möglichkeiten der Einrichtung, auch wenn diese zurzeit nicht in Anspruch genommen werden (können). Ihrer Meinung nach hätte dies aber eine präventive Wirkung. Den dritten Arbeitsschritt nennt Buckle *"initial short-term management"*, der unmittelbar auf das *"assessment"* folgt. Die gesuchstellende Person und die Sozialarbeiterin erarbeiten ein gemeinsames Verständnis über die unmittelbaren nächsten Schritte: Ist die eigene Einrichtung geeignet, das Problem zu lösen, oder muss die hilfesuchende Person weiter verwiesen werden? Ist Letzteres der Fall, so erleichtert die Sozialarbeiterin den Zugang zu dieser Einrichtung, wobei Buckle die Wichtigkeit der Transparenz hinsichtlich der darauf folgenden Schritte betont. In einem vierten Schritt geht es darum – sofern die hilfesuchende Person nicht an eine andere Stelle weitergeleitet wird – den Entscheid zu fällen (*"decision making"*), welche Leistungen von der eigenen Stelle erbracht werden sollen. Buckle schlägt vor, dass mutmassliche Langzeitfälle sofort nach dieser Phase in das so genannte *"long-term-team"* überwiesen werden. Als mögliche Ausnahmen erwähnt sie Kriseninterventionen, bei denen nicht immer sichergestellt werden könne, dass ein *"long-term-worker"* zur Verfügung stehe. Buckle fasst die Funktionen des Aufnahmeverfahrens wie folgt zusammen:

"There are, therefore, four major functions served by the intake process: filtering requests for services more appropriate to other agencies; initial assessment of client need at point of application; clarification of client need in terms of agency function and resources; and decision making concerning future contact with the agency in the light of the agency's priority and the client's need."

(Buckle, 1981, S. 68f).



4.3.3 Das niederländische Modell nach van Splunteren

Die Gestaltung der Aufnahmesituation ist in den Niederlanden ein fester Bestandteil der sozialarbeiterischen Methodik. Das von van Splunteren (1996) vorgestellte Modell ist wissenschaftlich erforscht und weiter entwickelt worden. Aus seinen Ausführungen lässt sich schliessen, dass organisatorisch keine Aufteilung zwischen Aufnahmeteam und (Langzeit-)Behandlung stattfindet. Es handelt sich also um ein standardisiertes Vorgehen für das Aufnahmeverfahren, das von allen Sozialarbeitenden einer Einrichtung angewendet wird. Er unterscheidet fünf Schritte im Aufnahmeverfahren:

- *Anmeldung* (telefonisch oder persönlich).
- *Intakegespräch*: Die Erzählung des Klienten steht im Mittelpunkt, während der Sozialarbeiter dafür verantwortlich ist, dass alle Themen, die in einem Gesprächsleitfaden enthalten sind, angesprochen werden.
- *Problemanalyse und Hilfsplan*: Der Sozialarbeiter erstellt auf Grund des Gesprächs mit dem Hilfesuchenden eine Problemanalyse und darauf aufbauend einen Hilfsplan.
- *Intakesitzung*: In einer Sitzung mit einem Kollegen und einem Seniormitarbeiter werden die Problemanalyse und der Hilfsplan kritisch überprüft. Van Splunteren betont bei diesem Schritt, dass es wichtig sei, dass die Institution die Verantwortung für das Handeln der Helfer übernimmt (van Splunteren, 1996, S. 5).
- Analyse- und Planbesprechung zusammen mit dem Klienten.

Die wichtigste Funktion des Aufnahmeverfahrens ist nach van Splunteren das Entwirren der Problematik der Gesuchstellenden, bevor gehandelt wird:

"Unter Entwirren ist die Aktivität um die Art und Herkunft der Problematik des Klienten oder des Klientensystems zu verstehen. Diese wird systematisch aufgenommen, so dass die Helfer imstande sind zu bestimmen, welches Hilfsangebot anschliesst, unter Berücksichtigung der Wünsche und Bedürfnisse der Klienten. Beim Intake ist, neben einer Inventur von Natur und Herkunft der Problematik, auch eine Schwächen- und Stärkenanalyse des Klient(systems) wichtig. Intake, im weiteren Sinn, geht um die Erläuterung der Problematik, die Verdeutlichung der Hilfsfrage und das Aufspüren der positiven Kräfte beim Klienten." (van Splunteren, 1996, S. 2).

4.4 Der Blickwinkel der potentiellen Anwärterschaft

Wirth (1982) beschreibt die Faktoren, von welchen Inanspruchnahme von Sozialleistungen abhängt und welche Phasen eine Person durchläuft, bevor sie schliesslich tatsächlich mit dem Sozialdienst Kontakt aufnimmt. Demnach ist die Inanspruchnahme sozialer Dienste von der gemeinsamen Wirkung folgender Faktoren abhängig:

- von der Neigung eines Individuums, soziale Dienstleistungen zu akzeptieren oder zu nutzen, schon bevor die Probleme akut geworden sind (beeinflusst durch Alter, Geschlecht, Schicht, Einstellungen, Werte);



- von direkt wirkenden Faktoren wie fehlende oder vorhandene Ressourcen des Individuums oder Merkmale der Organisation;
- vom Problemdruck, d.h. der Wahrnehmung und Bewertung von Symptomen bezüglich ihrer Gefährlichkeit und Konsequenzen.

Den Prozess, der zur Inanspruchnahme sozialer Dienste führt, teilt Wirth in folgende vier Phasen ein:

- *Ausgangslage*: Sie bestimmt die grundsätzliche Wahrscheinlichkeit des Auftretens der Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen.
- *Entscheidungsphase*: Sie umfasst den Zeitraum, in dem eine Person zum ersten Mal ein Hilfsbedürfnis wahrnimmt und artikuliert bis zur ersten Kontaktaufnahme mit dem Sozialdienst.
- *Bewerbungsphase*: Sie beginnt mit dem ersten Kontakt mit einem Dienst und endet, wenn die Person vom Sozialdienst akzeptiert, weitergeleitet oder abgewiesen ist.
- *Klientenphase*: Sie beginnt mit der Inanspruchnahme von sozialen Dienstleistungen, er oder sie wird zum Klienten resp. Klientin; diese Phase erstreckt sich über die gesamte Dauer der Dienstleistungserbringung und endet mit der Bewältigung des Problems oder dem Abbruch des Kontaktes.

▪

Wirth zufolge stellen diese vier Phasen gleichzeitig vier Selektionsstufen dar, wie sie das Schema in Abbildung 2 veranschaulicht:

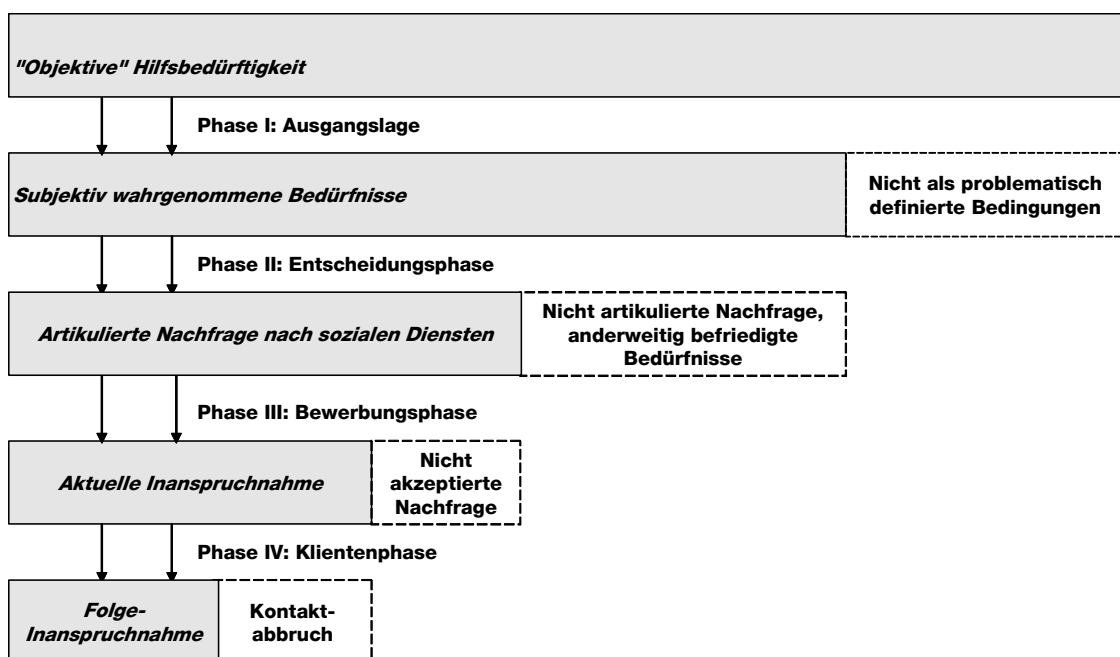


Abbildung 2 Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen: Selektionsstufen¹³

¹³ Nach Wirth (1982, S. 58)



Während Wirths Darstellung eine Situation abbildet und infolgedessen statischen Charakter aufweist, hat van Oorschot (1994) auf Grund seiner Untersuchungen ein Modell entwickelt, das den Prozess, den die potentielle Anwärterschaft durchläuft, dynamisch darstellt: Eine Person kann im zeitlichen Ablauf mehrmals die verschiedenen Phasen bis zur Gesuchstellung resp. bis zur Akzeptanz des Gesuchs absolvieren (vgl. Abbildung 3). In diesem Modell wird somit unterschieden zwischen einem temporären oder permanenten Nichtbezug von Leistungen. Welche Faktoren jeweils bestimmend sind, ob ein Antrag gestellt wird, ob er aufrechterhalten oder ggf. wieder zurückgezogen wird, behandeln die Ausführungen in Kapitel 4.1.

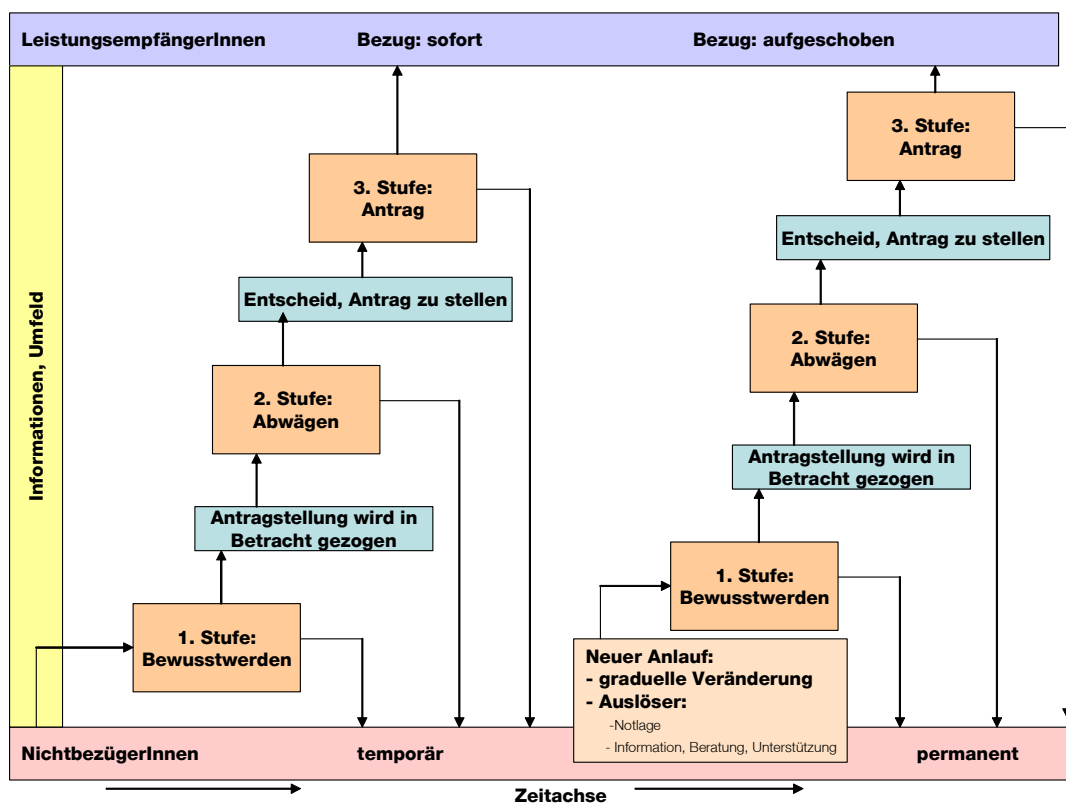


Abbildung 3 Dynamisches Modell der Inanspruchnahme von Sozialleistungen¹⁴

¹⁴ Nach van Oorschot (1994, S. 114)



5 Ergebnisse der Experteninterviews

5.1 Gründe für die Neugestaltung des Aufnahmeverfahrens

Die Reorganisation des Aufnahmeverfahrens liegt in den untersuchten Sozialdiensten unterschiedlich lange zurück: Zwei Sozialdienste änderten das Aufnahmeverfahren bereits in den Jahren 1995 und 1997; weitere Sozialdienste zwischen 1999 und 2003. Ein Sozialdienst nahm seine Tätigkeit in der heutigen Form erst am 1.1.2004 auf; von der Vorgängerorganisation wurde die Organisation des Aufnahmeverfahrens zum grössten Teil so übernommen, wie sie dort im Jahre 2002 eingeführt wurde.

In allen untersuchten Sozialdiensten stiegen die Fallzahlen in den letzten Jahren stark an; die zunehmende Arbeitsbelastung wurde nur unzureichend mit zusätzlichen personellen Ressourcen kompensiert. Die Folge war eine chronische Überlastung der Mitarbeitenden. In den meisten Sozialdiensten gab es zudem keine einheitlichen Standards für das Aufnahmeverfahren, und zwar sowohl im Bereich der Anspruchsprüfung wie im administrativen Bereich.

Es war eine sehr grosse Unruhe im Sozialdienst. Zum Teil haben die Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen parallel zwei bis drei Gespräche geführt. [Es gab eine] absolute Überlastung der Sozialarbeitenden, unterschiedliche Entscheidungsgrundlagen, keine einheitliche Aktenführung.¹⁵

Eine der Massnahmen, um die zunehmende Arbeit zu bewältigen, war daher, Arbeitsabläufe zu standardisieren und damit effizienter zu gestalten. Für die Anspruchsprüfung wurden Checklisten ausgearbeitet, die Kriterien für die Fallaufnahmen wurden vereinheitlicht (siehe auch Kapitel 5.4.2).

Ziel war es, dass gründliche standardisierte Abklärungen durchgeführt werden können. Wer hat überhaupt Anspruch?¹⁶

Bei vielen Sozialhilfebezügern und -bezügern ist die Bezugsdauer relativ kurz, da die Notlage nur vorübergehend besteht, z.B. bis zum Eintreffen der Taggelder der Arbeitslosenversicherung.¹⁷ Mit der Unterscheidung zwischen Kurz- und Langzeitfällen will man erreichen, dass Personen, deren Hilfebedürftigkeit voraussichtlich nur vorübergehender Natur ist, rasch wieder von der Sozialhilfe abgelöst werden. Damit sollen Langzeitfälle verhindert und die Unterstützungsdauer insgesamt verkürzt werden.

¹⁵ Interview Sozialdienst Nr. 4, Frage 3.2

¹⁶ Interview Sozialdienst Nr. 4, Frage 3.2

¹⁷ So weisen z.B. im Kanton Zürich von den im Jahre 2003 abgeschlossenen Fällen 63.2 % eine Bezugsdauer von weniger als einem Jahr auf (Bundesamt für Statistik, 2005b).



Es stellte sich immer dringender die Frage: Wie kann man auf die hohen Fallzahlen reagieren? Und wie kann erreicht werden, dass die Leute nicht zu lange beim Sozialamt bleiben? An einem Hearing hat man verschiedene andere Meinungen angehört. Es hat eingeleuchtet, dass es Sinn macht, zwischen Langzeitunterstützung und Kurzzeitfällen zu unterscheiden.¹⁸

Zusammenfassend kann für alle untersuchten Sozialdienste folgende Aussage stehen:

Der ganze Dienst wurde reorganisiert wegen Überlastung. ... Zusätzliche Ressourcen wären notwendig gewesen, im politischen Bereich ist man da jedoch auf Granit gestossen, weil die finanzielle Lage der Stadt sehr angespannt war. Weitere Personalkosten waren da unerwünscht. Daraufhin wurde eine externe Expertise durchgeführt. Aus dem Bericht wurde ersichtlich, dass eine Aufstockung des Personals unabdingbar ist. Daraufhin wurden zusätzlich 200% Stellenprozente bewilligt (Sozialarbeit wie auch Sachbearbeitung). Wichtig war auch, ein standardisiertes Vorgehen ... zu entwickeln. So entschied man sich für ein Intake (aber auch, um einen besseren Umgang mit den zunehmenden Fallzahlen garantieren zu können).¹⁹

Die Erfahrung zeigt, dass zusätzliche Personalressourcen politisch eher durchsetzbar sind, wenn damit organisatorische Veränderungen einhergehen, die mit Effizienzgewinnen begründet werden (siehe auch Weber & Seiler-Amrein, 1996). Die Zielsetzungen, die mit der Neuorganisation des Aufnahmeverfahrens verfolgt werden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Bewältigung der zunehmenden Sozialhilfegesuche
- einheitliche Standards für die Gewährung von finanziellen Leistungen
- möglichst rasche Ablösung von der Sozialhilfe.

Diskussion

Die Ausgangslage, wie sie von Leitungspersonen der Sozialdienste beschrieben wird, weist eine gewisse Ähnlichkeit auf mit Buckles Darstellung der Situation in Grossbritannien während der Siebzigerjahre: Zunehmende Arbeitsbelastung, neue Problemlagen und öffentlicher Druck führen dazu, die Organisation zu optimieren und Abläufe zu standardisieren und zu vereinheitlichen. Eine der Massnahmen ist, das Aufnahmeverfahren zu optimieren. Buckle (1981, S. 112) weist in diesem Zusammenhang daraufhin, dass bei der Einführung von spezialisierten Aufnahmeteams oft das Gegenteil von dem erreicht wurde, was ursprünglich beabsichtigt war: Zwar wurde als Ziel der Reorganisation bessere Dienstleistungen für die Gestuchstellenden genannt, schliesslich musste aber man feststellen, dass die getroffenen Massnahmen an vielen Orten letztlich darauf hinausliefen, die Sozialdienste vor den Ansprüchen der Gestuchstellenden zu schützen.

¹⁸ Interview Sozialdienst Nr. 2, Frage 3.2

¹⁹ Interview Sozialdienst Nr. 5, Frage 3.2



Ob in den untersuchten Sozialdiensten solche (einseitigen) organisatorischen Massnahmen, die eher den Bedürfnissen der Organisation als denjenigen der Gesuchstellenden entsprechen, vorgekommen sind, resp. ob die eingeführten Anpassungen des Aufnahmeverfahrens solche Effekte zeitigen, lässt sich auf Grund der zur Verfügung stehenden Angaben nicht beurteilen.

5.2 Organisatorische Einbettung des Aufnahmeverfahrens

Die vier grossen Sozialdienste der Stichprobe haben für das Aufnahmeverfahren eine eigene Organisationseinheit gebildet. Ihre Aufgaben unterscheiden sich im Einzelnen. Beispielsweise können ihnen zusätzliche Aufgaben zugeordnet sein wie Supportfunktionen in Spezialbereichen für den gesamten Sozialdienst (z.B. Sozialversicherungen).

In den drei kleineren Sozialdiensten wird das Aufnahmeverfahren von allen oder von bestimmten Sozialarbeitenden des Sozialdienstes durchgeführt. Alle führen daneben noch so genannte "Langzeitfälle". In einem Pikett-System wird festgelegt, welche Sozialarbeiterin / welcher Sozialarbeiter an welchen Tagen Aufgaben im Rahmen des Aufnahmeverfahrens wahrnimmt. In einem Sozialdienst sind die Sozialarbeitenden, die für das Aufnahmeverfahren zuständig sind, in fachlichen Fragen, die das Aufnahmeverfahren betreffen, direkt der Leiterin des Sozialdienstes unterstellt.

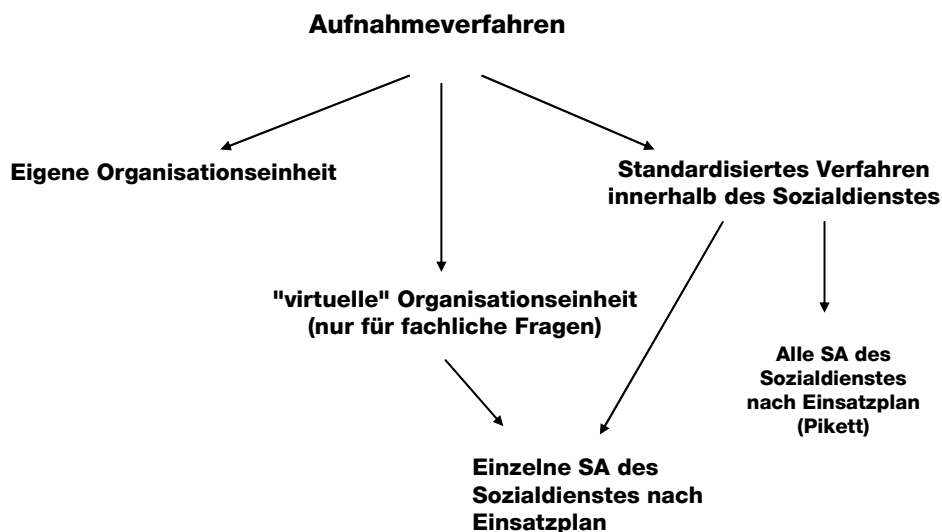


Abbildung 4 Organisatorische Einbettung des Aufnahmeverfahrens



5.3 Idealtypischer²⁰ Ablauf des Aufnahmeverfahrens

Ausgehend von der Literatur²¹ und den Angaben der untersuchten Sozialdienste wird nachfolgend ein idealtypischer Ablauf des Aufnahmeverfahrens für die öffentliche Sozialhilfe skizziert. Die einzelnen Phasen des Aufnahmeverfahrens werden aus Sicht des Sozialdienstes beschrieben.

5.3.1 Phase 1: Vorabklärung

Um Leistungen der Sozialhilfe zu erhalten, muss ein Antrag an die zuständige Stelle gerichtet werden. Wie Wirth (1982) sowie van Oorschoot (1994) darlegen, durchläuft eine Person mehrere Sequenzen, bevor sie mit dem Sozialdienst Kontakt aufnimmt (siehe Kap. 4.4). Es ist davon auszugehen, dass der grösste Teil der Personen, die sich an einen Sozialdienst wenden, unklare Vorstellungen über die Leistungen des Sozialdienstes und über unvollständige Informationen betreffend die Leistungsvoraussetzungen haben. Deshalb geht es zuerst darum, die Erwartungen und Bedürfnisse der Gestellenden zu klären und mit dem Auftrag und den Möglichkeiten des Sozialdienstes abzugleichen; denn zuvorderst muss die Zuständigkeit des Sozialdienstes ermittelt werden. Häufig wird für diese Phase auch der Begriff "Triage" verwendet:

"Das Wort [Triage] ist in der Deutschschweiz als Fachbegriff verbreitet, aber trotzdem unschön und meint das (vorläufige) 'Sortieren', 'Klassifizieren', 'Einteilen' der Anliegen Hilfe suchender Menschen. Erst nach dieser ersten Sichtung wird klar, ob jemand bei der Anlaufstelle am richtigen Ort ist und dann allenfalls zur 'Klientin' wird. Es handelt sich eigentlich um eine Wegweisungsfunktion. Dieser Begriff ist jedoch missverständlich im Sinne von 'abweisen'. Alle eingehend geprüften Bezeichnungen befriedigen nicht, weshalb wir beim Term 'Triage' bleiben." (Ruth Brack, 2002, S. 74).

Wir haben uns demgegenüber entschlossen, für diese Phase den Begriff "Vorabklärung" zu verwenden, denn schliesslich handelt es sich objektiv um eine erste Abklärung darüber, ob die Anliegen/Bedürfnisse der Gestellenden mit dem Auftrag und dem Angebot des Sozialdienstes vereinbar sind.

²⁰ Wenn hier von einem idealtypischen Aufnahmeverfahren die Rede ist, beziehen wir uns auf Max Webers Konzept des Idealtypus. Es bezeichnet ein „Gedankenbild“, das nicht die Wirklichkeit abbildet, sondern als Schema dient, mittels dessen sich die realen Ausprägungen eines Phänomens vergleichen und solchermassen in ihren Besonderheiten verdeutlichen lassen (Weber, 1999). Mit dem Begriff ist keine wertende Beurteilung verbunden im Sinne eines als „ideal“ oder vollkommen betrachteten Zustands. Wie Weber pointiert vermerkt gibt es „Idealtypen von Bordellen so gut wie von Religionen, und es gibt von den ersteren sowohl Idealtypen von solchen, die vom Standpunkt der heutigen Polizeietik aus technisch »zweckmässig« erscheinen würden, wie von solchen, bei denen das gerade Gegenteil der Fall ist.“ (Weber, 1999, S. 200).

²¹ Neben der im Kapitel 4 erwähnten Literatur werden in der nachfolgenden Darstellung auch die Überlegungen von Specht und Specht (1986) berücksichtigt.

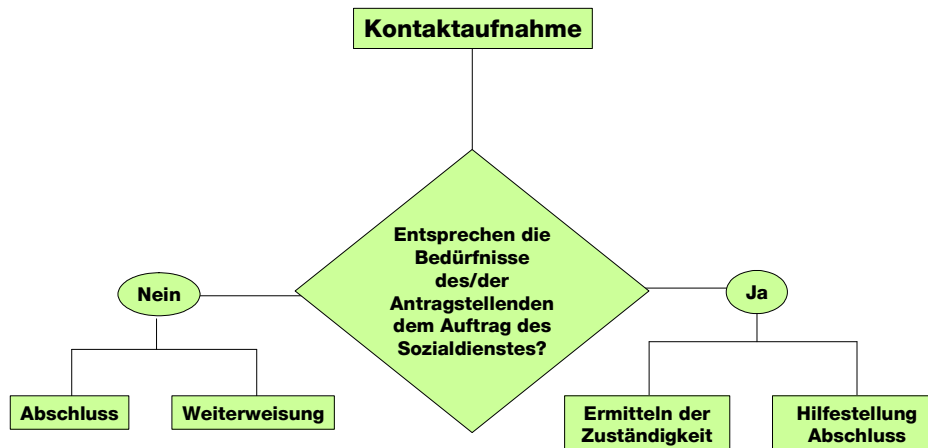


Abbildung 5 Vorabklärung

Im Fokus der Zuständigkeitsprüfung steht die Abklärung, ob die gesuchstellende Person Anspruch auf finanzielle Leistungen der Sozialhilfe geltend machen kann. Wird die Zuständigkeit des Sozialdienstes verneint, so bestehen für das weitere Vorgehen zwei Möglichkeiten: Entweder wird der Kontakt seitens des Sozialdienstes beendet oder, falls eine andere (öffentliche oder private) Einrichtung für das Anliegen der gesuchstellenden Person zuständig ist, wird diese dorthin vermittelt. Ist die sachliche Zuständigkeit grundsätzlich gegeben, so bestehen ebenfalls zwei Möglichkeiten: Entweder werden weitere Abklärungen vorgenommen, um die Anspruchsberechtigung auf (finanzielle) Leistungen des Sozialdienstes genauer zu klären (Übergang in Phase 2). Die Gesuchstellenden werden dann aufgefordert, Unterlagen beizubringen, die ihre Anspruchsberechtigung belegen. Oder der Sozialdienst erbringt eine kurze Hilfestellung (z.B. Vermittlung einer Dienstleistung, Hilfe beim Ausfüllen eines Formulars), um eine drohende (finanzielle) Notlage abzuwenden resp. die Selbsthilfe zu aktivieren. Der Kontakt ist damit beendet.

5.3.2 Phase 2: Prüfen des Anspruchs auf finanzielle Leistungen

Die Phase 2 beginnt mit dem eigentlichen Aufnahmegespräch, wo die persönliche und materielle Situation der gesuchstellenden Person vertieft geprüft wird. Mittels schriftlicher Unterlagen und einer Selbstdenkulation muss die gesuchstellende Person ihre Anspruchsberechtigung auf finanzielle Leistungen belegen. Darauf besteht ein im Gesetz festgelegter Anspruch; dem Entscheidungsspielraum für den Sozialdienst resp. die zuständige Behörde sind damit Grenzen gesetzt.

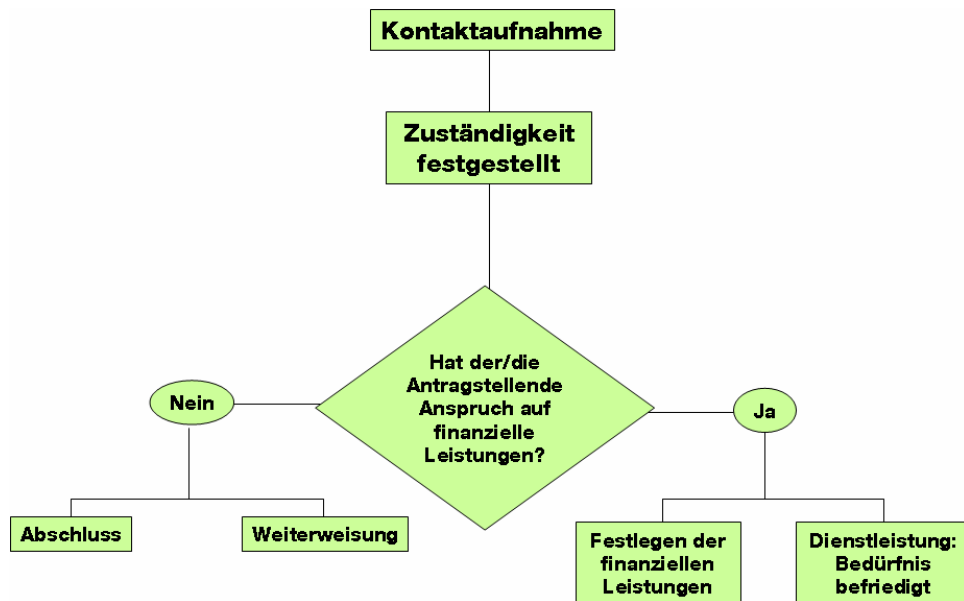
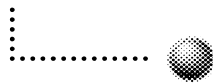


Abbildung 6 Anspruchsprüfung (finanzielle Leistungen)

Wird festgestellt, dass kein Anspruch auf finanzielle Leistungen gegeben ist und auch keine weiteren, vom Sozialdienst angebotenen Dienstleistungen für die antragstellende Person in Frage kommen, so wird diese entweder an eine geeignete Stelle weiter verwiesen oder der Kontakt wird beendet. Ist die gesuchstellende Person mit dem Entscheid, dass keine finanziellen Leistungen ausgerichtet werden, nicht einverstanden, so kann sie einen rekursfähigen Entscheid verlangen, in dem die Ablehnung begründet werden muss.

Bei Vorliegen eines Anspruchs auf finanzielle Leistungen wird eine Einschätzung vorgenommen, ob es sich um eine kurzfristige oder längerfristige Unterstützung handelt. Bei einer kurzfristigen Unterstützung wird mit einer (einmaligen) finanziellen Überbrückung und/oder mit Kurzberatung die (finanzielle) Notlage behoben; der Kontakt wird anschliessend beendet. Besteht voraussichtlich ein länger dauernder Bedarf nach finanziellen Leistungen, so werden diese gestützt auf das Sozialhilfegesetz und (interne) Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe festgelegt und in einem schriftlichen, rekursfähigen Entscheid festgehalten. Die Ausrichtung von finanziellen Leistungen kann mit Auflagen (wie z.B. regelmässige Vorsprachen bei einer Stellenvermittlung) verbunden werden, die bei deren Nichterfüllung gekürzt werden können.

5.3.3 Phase 3: Aushandeln der persönlichen Hilfe

Bei der Klientel, die längerfristig auf finanzielle Hilfe angewiesen ist, wird geprüft, ob sich deren Situation mittels persönlicher Hilfe (siehe Seite 6) so verändern lässt, dass eine (möglichst rasche) Ablösung von der Sozialhilfe erreicht oder zumindest die soziale Integration gesichert werden kann. Im Gegensatz zur materiellen Hilfe (Existenzsicherung) ist die persönliche Hilfe – obwohl in vielen Sozialhilfegesetzen explizit erwähnt – nicht klar definiert und es besteht in den wenigsten Kantonen ein explizites, einklagbares Recht darauf. Hingegen kann die Klientel verpflichtet werden, z.B. an Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration, die zur persönlichen Hilfe zu zählen sind, teilzu-



nehmen (vgl. dazu Tecklenburg, 1999). Die Gewährung der persönlichen Hilfe ist stark abhängig von der personellen Ausstattung des Sozialdienstes und der fachlichen Qualifikation der Mitarbeitenden. Die Erfahrung zeigt, dass in Zeiten hoher Fallbelastungen die persönliche Hilfe zurückgefahren wird (vgl. dazu Waldvogel, 2005), da der materiellen Existenzsicherung erste Priorität zukommt.

Die persönliche Hilfe ist die Kernaufgabe der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern in den Sozialdiensten. Darum stellt diese Phase hohe Ansprüche an das sozialarbeiterische Können und die Professionalität. Die Sozialarbeitenden stehen dabei in ihrem Handeln in einem Spannungsfeld zwischen Ansprüchen der Klientel und ihrer gleichzeitigen Kontrolle (so genanntes doppeltes Mandat). Ausgehend vom Grundgedanken der "Koproduktion von Hilfe" übernehmen die Klientinnen und Klienten eine wichtige Funktion im Hilfsprozess (Bauer, 2001): Persönliche Hilfe kann nur erbracht werden, wenn die betroffene Person bereit ist, diese Hilfe auch anzunehmen und aktiv mitzuarbeiten. Demgegenüber steht die Pflicht der Klientel zur Minderung der Unterstützungsbedürftigkeit, die von den Sozialarbeitenden einzufordern ist:

"Wer Sozialhilfe erhält, muss seinerseits alles in seiner Kraft Stehende tun, um die Notlage zu lindern oder zu beheben. Von unterstützten Personen wird ein aktiver Beitrag zu ihrer beruflichen und sozialen Integration erwartet." (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2005, A .4-2).

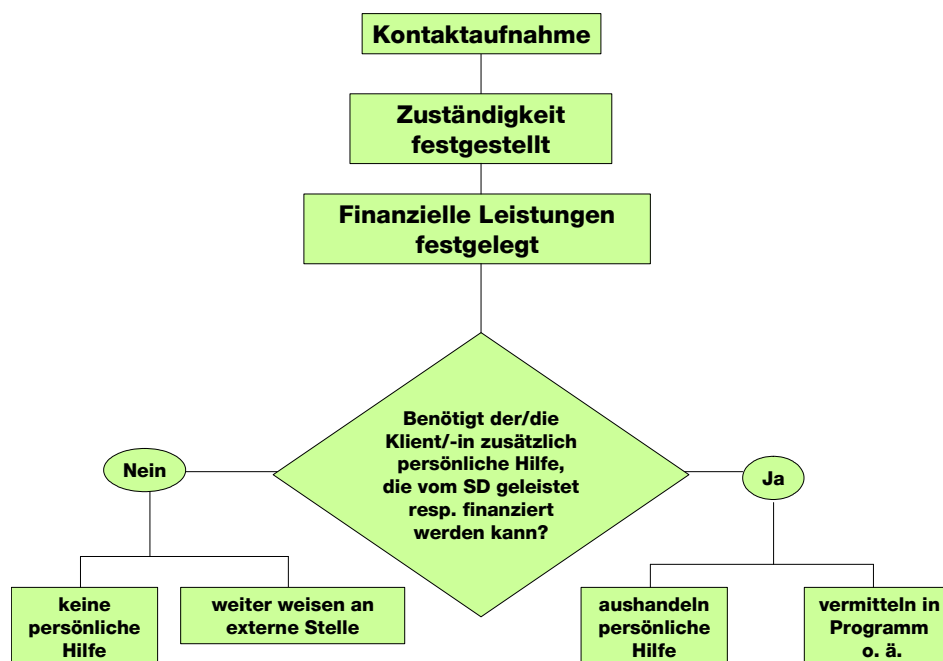


Abbildung 7 Klärung der persönlichen Hilfe

Grundsätzlich kann für diese Phase festgehalten werden, dass in einem ersten Schritt zwischen den Sozialarbeitenden und der Klientel ausgehandelt wird, ob überhaupt persönliche Hilfe angezeigt resp. gewünscht wird. Ist die Notwendigkeit von persönlicher Hilfe nicht gegeben, so beschränken sich die Leistungen des Sozialdienstes auf die Ausrichtung der finanziellen Hilfe und der Überprüfung, ob die geforderten Auflagen ein-



gehalten werden. Allenfalls wird die Klientel zur Unterstützung in persönlichen Belangen an eine externe Stelle verwiesen – dies aber ohne Verpflichtung. Wenn beide Seiten die Notwendigkeit von persönlicher Hilfe bejahen, geht es in einem zweiten Schritt darum, ob, wann, in welchem Umfang und vom wem diese Hilfe erbracht wird. Dazu wird eine schriftliche Arbeitsabsprache (Hilfsplan) ausgehandelt, in dem die zu erreichende Ziele und die entsprechenden Massnahmen im Rahmen der persönlichen Hilfe festgelegt werden. Fehlen die Ressourcen innerhalb des Sozialdienstes oder sind besondere Hilfestellungen gefragt, so wird die persönliche Hilfe an Einrichtungen ausserhalb des Sozialdienstes ausgelagert (und allenfalls vom Sozialdienst bezahlt) oder von spezialisierten Stellen (z.B. Arbeitsvermittlung, Wohnungsvermittlung, Integrationsprogramme) innerhalb des Sozialdienstes erbracht.

Das Merkmal dieser Phase ist die Segmentierung der Klientel in Bezug auf die Ressourcen, die für die berufliche und soziale Integration der Einzelnen eingesetzt werden.

5.3.4 Abschluss des Aufnahmeverfahrens

Mit der Festlegung des Bedarfs an persönlicher Hilfe ist das Aufnahmeverfahren abgeschlossen. Zusammenfassen lässt sich das Aufnahmeverfahren somit wie im Schema in Abbildung 8 darstellen:

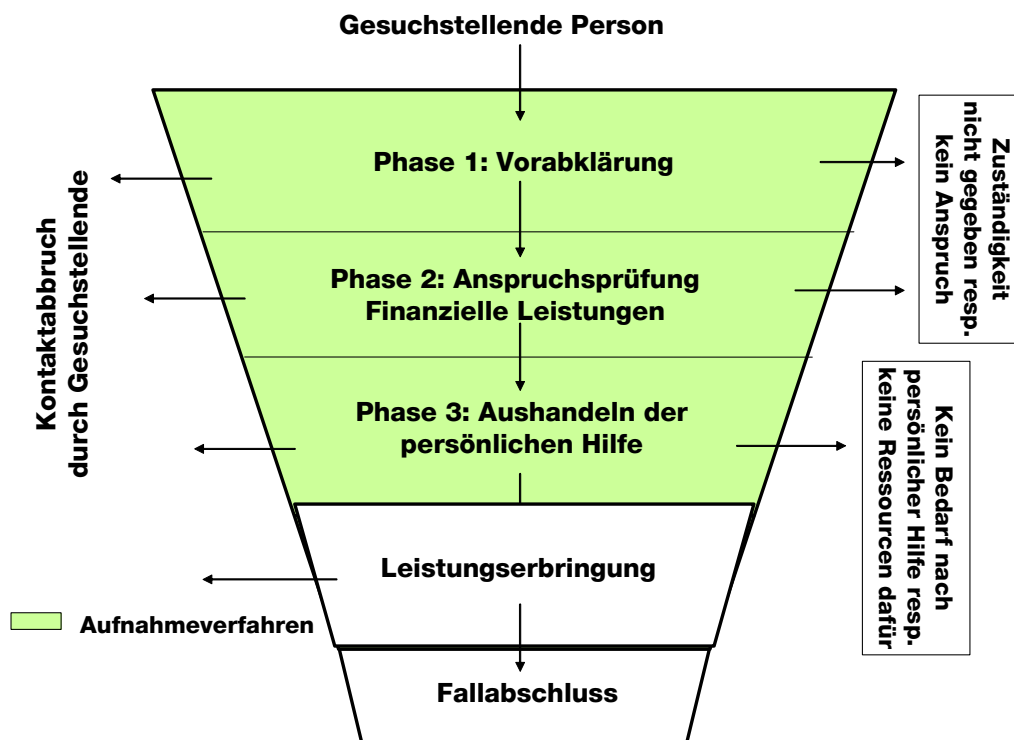


Abbildung 8 Das Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe

Der idealtypische Ablauf umfasst folglich drei Phasen, in denen die Zuständigkeit des Sozialdienstes, die Rechtmässigkeit des Gesuchs und die Möglichkeiten des Sozialdienstes, die Bedürfnisse der Gesuchstellen zu decken, geprüft werden. Das Aufnahm-



meverfahren gilt dann als abgeschlossen, wenn die materiellen und immateriellen Leistungen, die vom Sozialdienst zu erbringen sind resp. erbracht werden können, festgelegt bzw. ausgehandelt sind.

Der idealtypische Ablauf des Aufnahmeverfahrens in der öffentlichen Sozialhilfe, wie er hier skizziert ist, ist an keine bestimmte Organisationsform gebunden: Jedes Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe besteht aus diesen drei Phasen, unabhängig davon, wie der einzelne Sozialdienst organisiert ist. Die einzelnen Phasen mögen realiter nicht immer trennscharf voneinander zu unterscheiden sein und folgen sich auch nicht immer in zeitlicher Sequenz; insbesondere die beiden Phasen "Festlegung der finanziellen Leistungen" und die "Aushandlung der persönlichen Hilfe" laufen in vielen Sozialdiensten simultan ab. Die idealtypische Unterteilung in zwei Phasen ergibt sich aber aus der Tatsache, dass die materielle Existenzsicherung von Gesetz wegen allen Bedürftigen zusteht und somit auf dem Rechtsweg durchgesetzt werden kann. Hingegen besteht auf Leistungen der persönlichen Hilfe – die Kernaufgabe der Sozialen Arbeit in der Sozialhilfe – in meisten Kantonen kein direkt aus dem Gesetz ableitbarer Anspruch, weshalb entsprechende Leistungen von der Klientel auch nicht auf dem Rechtsweg eingefordert werden können.

Zudem greifen bei der persönlichen Hilfe die Budgetrestriktionen, indem die Angebote gekürzt resp. nicht der Nachfrage angepasst werden. Die Ausgaben für die materielle Existenzsicherung dagegen sind so genannte gebundene Ausgaben, die keiner Budgetbewilligung bedürfen, da sie auf Grund des übergeordneten Rechtes (Sozialhilfegesetz) gewährleistet sind.

5.4 Der Ablauf des Aufnahmeverfahrens in den verschiedenen Sozialdiensten

Im Folgenden kann es nicht darum gehen, die Unterschiede des Aufnahmeverfahrens in den untersuchten Sozialdiensten bis in die Details darzustellen. Vielmehr sollen einzelne Aspekte, die mit Blick auf die vorhandenen theoretischen Grundlagen besonders relevant scheinen, herausgegriffen und diskutiert werden. Sechs der sieben untersuchten Sozialdiensten ist gemeinsam, dass die Organisationseinheit oder Person, die für das Aufnahmeverfahren zuständig ist, in der Regel nicht für die (längerfristige) Leistungserbringung zuständig bleibt: Es kommt also – zu unterschiedlichen Zeitpunkten – für die Klientel zu einem Wechsel der fallführenden Person (vgl. auch Kap. 5.4.4). In allen Sozialdiensten stehen den Mitarbeitenden zur Unterstützung des Aufnahmeverfahrens verschiedene Checklisten, Gesprächsleitfaden sowie Informatikanwendungen zur Verfügung. Alle Sozialdienste verfolgen das Ziel, das Aufnahmeverfahren so weit wie möglich zu standardisieren und Entscheidungen nach einheitlichen Kriterien zu fällen.

5.4.1 Phase 1: Vorabklärung

Menschen in finanziellen und persönlichen Notlagen benötigen Informationen über die Hilfsangebote, damit sie diese in Anspruch nehmen können. Informationen über die konkreten Angebote der Sozialdienste werden eher zurückhaltend verbreitet. Meist knappe Angaben über alle untersuchten Sozialdienste sind übers Internet abrufbar, ihre Adressen und die Öffnungszeiten werden in amtlichen Publikationen veröffentlicht. An-



gesichts der öffentlichen Diskussionen über die zunehmenden Fallzahlen und steigenden Ausgaben der Sozialhilfe wird offensichtlich von den zuständigen Stellen Zurückhaltung geübt: Zielgruppenspezifische Öffentlichkeitsarbeit fehlt ganz.

Grosse Öffentlichkeitsarbeit ist nicht gefragt. Die Werbung ist aber sehr zurückhaltend, etwas Anderes wäre aufgrund der bereits jetzt sehr hohen Fallzahlen heikel. Zudem kann man sich am Schalter des Intake informieren.²²

Die erste Kontaktaufnahme der Hilfesuchenden ist mit einer Ausnahme sowohl telefonisch wie persönlich durch Vorsprache auf dem Sozialdienst möglich. In einem Sozialdienst ist die persönliche Vorsprache zwingend, um einen Termin für ein Aufnahmegespräch zu erhalten. Bei diesem ersten Kontakt wird vorerst die örtliche und sachliche Zuständigkeit des Sozialdienstes für die Anliegen der Hilfesuchenden geklärt. Weiter werden Informationen über das Leistungsangebot des Sozialdienstes vermittelt. Falls eine andere (öffentliche oder private) Stelle zuständig ist, werden die Hilfesuchenden an diese weiter vermittelt. In keinem der untersuchten Sozialdienste liegen Erhebungen darüber vor, wie viele Personen an welche Stellen weitergeleitet werden und ob die Hilfesuchenden diese Stellen dann tatsächlich um Hilfe angehen. In fünf der sieben Sozialdienste²³ werden die Vorabklärungen durch Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter durchgeführt, die in schwierigen Situationen meist auf die Unterstützung von Sozialarbeitenden zurückgreifen können.

Eingangstor ist das Sekretariat (persönlicher, telefonischer oder schriftlicher Erstkontakt möglich). In der Regel gibt es zwei kurze Kontakte im Sekretariat. Zuerst wird dort die örtliche Zuständigkeitsprüfung gemacht. Der hilfesuchenden Person wird ein Fragebogen mitgegeben oder geschickt mit Unterlagenliste und Merkblatt (Rechte und Pflichten). Die betreffende Person unterschreibt dieses Anmeldeformular dann auch und bezeugt, dass sie die Rechte und Pflichten kennt. Bei einem zweiten Kontakt bringt sie die Unterlagen und den Fragebogen am Schalter vorbei. Zwischenzeitlich klären Sachbearbeiterinnen alles Notwendige ab, z.B. ist ein Motorfahrzeug auf den Namen der betreffenden Person eingelöst, Steuerauszug verlangen etc.²⁴

Der Sozialdienst, in dem die Vorabklärung durch Sozialarbeitende vorgenommen wird, begründet dies wie folgt:

... Der Klient [soll] von Anfang an direkt mit dem Sozialarbeiter Kontakt haben, nicht dass er zuerst einige Personen durchlaufen muss, bevor er auf den Sozialarbeiter trifft.²⁵

²² Interview Sozialdienst Nr. 2, Frage 2.5

²³ Ein weiterer Sozialdienst ist unterdessen ebenfalls dazu übergegangen, die Vorabklärung durch Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter ausführen zu lassen.

²⁴ Interview Sozialdienst Nr. 5, Frage 7.1

²⁵ Interview Sozialdienst Nr. 4, Frage 7.2



Bei der Frage, ob die Mitarbeitenden speziell für die Aufgaben im Aufnahmeverfahren vorbereitet werden, wird lediglich in einem Sozialdienst darauf hingewiesen, dass die Sachbearbeiterinnen speziell auf diese Aufgaben vorbereitet worden sind.

Der Übergang in die Phase "Anspruchsprüfung", d.h. eine Terminvereinbarung für das Aufnahmegespräch, ist in drei Sozialdiensten erst möglich, wenn alle erforderlichen Unterlagen vorliegen.

[Die] Klientel muss bei der Anmeldung einen ausführlichen Fragebogen ausfüllen (auch als Hilfe bei Zuständigkeitsabklärung, Abklärung der finanziellen Situation, Personaldatenerfassung etc.). Dies läuft über die Sachbearbeiterinnen. In der Regel wird erst ein Intake-Termin [= Aufnahmegespräch] vergeben, wenn der Fragebogen ausgefüllt und alle notwendigen Dokumente vorhanden sind.²⁶

Durch diese Regelung entstehen in einem Sozialdienst lange Fristen zwischen der Vorabklärung und der Anspruchsprüfung:

Eine grosse Zeitspanne, die durch die Klientel definiert ist (bis alle Unterlagen da sind), gibt es nach dem Erstkontakt. D.h. zwischen Anmeldung und Aufnahmegespräch vergehen durchschnittlich 30 Tage.²⁷

In zwei Sozialdiensten wird deutlich zum Ausdruck gebracht, dass mit der Neugestaltung des Aufnahmeverfahrens der Zugang zu den Leistungen erschwert werden soll:

Die Haltung des Sozialdienstes hat sich geändert. Die Klientel muss zuerst was leisten, bevor sie was bekommt. Das hat sich rumgesprochen, heute kann man nicht einfach mehr so schnell schnell Geld abholen gehen.²⁸

Das Beschaffen der Unterlagen soll aber auf jeden Fall eine gewisse Schwelle darstellen. Die Klientel soll sich bemühen um Unterstützung.²⁹

Diskussion

Maeder und Nadai kommen auf Grund ihrer Untersuchung der Sozialdienste zum Schluss, dass

"... Sozialhilfe immer auch intensive administrative Arbeit [ist] und zwar für die Klienten wie die Sozialarbeitenden. Bereits das Zusammentragen der gewünschten Dokumente allein ist bei unübersichtlichen Lebensverhältnissen oder bei mangelnder Sprachbeherrschung eine anspruchs- und

²⁶ Interview Sozialdienst Nr. 5, Frage 6.1

²⁷ Interview Sozialdienst Nr. 4, Frage 7.5

²⁸ Interview Sozialdienst Nr. 4, Frage 7.7

²⁹ Interview Sozialdienst Nr. 7, Frage 7.4



voraussetzungsvolle Aufgabe. Sie zieht sich nach unseren Beobachtungen als gemeinsame Anstrengung von Sozialdienst und Klienten auch meistens über längere Zeit hin. Von den Sozialarbeitenden wird dieser Prozess oftmals als eine Art Lackmustest für die Kooperationsabklärung eingesetzt.“ (Mäder & Nadai, 2004, S. 67).

Diese Feststellungen decken sich mit Aussagen, die in den Interviews zu dieser Studie gemacht worden sind.

Auf einen besonderen Aspekt dieser Phase des Aufnahmeverfahrens, der in den Interviews nicht explizit angesprochen wurde, weist Brack (2002, S. 74) hin:

"Die Sozialarbeit leistet mit den Auskünften und Wegweisungen sowie mit den so genannten 'Kurzberatungen' einen beträchtlichen gesamtgesellschaftlichen Nutzen, indem sie andere öffentliche Ämter (etwa Steuer-, Wohnungs- oder Arbeitsämter, auch Ausgleichskassen) und/oder gemeinnützige Dienste von einer aufwändigen 'Übersetzer- und Erklärungsfunktion' gegenüber 'amtsungewohnten', z. T. auch schwierigen Menschen entlastet; in vielen Fällen wären jene Mitarbeiter/innen ohne spezielle Schulung - einmal abgesehen von deren Zeitaufwand - gar nicht in der Lage, diese Aufgabe zu übernehmen. Sie wird sowohl von den Sozialberatungsdiensten selber als auch und vor allem von Behörden und Subvenienten unterschätzt."

Überlegungen zur konkreten "Aussenwirkung" des Aufnahmeverfahrens haben wir weder in den Unterlagen der Sozialdienste noch in den Interviews gefunden. Dies lässt den Schluss zu, dass die Innensicht der Organisation bei der Neukonzeption des Aufnahmeverfahrens wegweisend war.

Gemäss Bracks Darstellung der Aufgaben in dieser Phase, stellt diese an die Mitarbeitenden hohe Ansprüche. Buckle (1981, S. 65) weist weiter auf die Gefahr hin, dass bei einer zu frühen Selektion (ohne adäquate Abklärung) den Gesuchstellenden der Zugang zu den ihnen zustehenden Leistungen verwehrt wird. Aus den Angaben der untersuchten Sozialdienste wird nicht ersichtlich, ob die Problematik von Ab- oder Weiterweisungen, die auf unvollständigen oder falsch verstandenen Informationen beruhen, besteht und ggf. wahrgenommen wird. Wie viele Gesuchstellende einen oder mehreren Anläufe unternehmen, um die Eingangsschwelle zu überwinden, geht aus den vorhandenen statistischen Unterlagen gleichfalls nicht hervor, weil die elektronische Erfassung der Daten in der Regel erst dann erfolgt, wenn die Frage der Zuständigkeit geklärt ist. Ebenso muss die Frage hier offen bleiben, ob es allenfalls qualitative Unterschiede gibt zwischen denjenigen Sozialdiensten, in denen Sozialarbeitende mit der Vorabklärung beauftragt sind, und solchen, in denen die entsprechenden Aufgaben vorwiegend von Sachbearbeitenden wahrgenommen werden.

Die Vorabklärung als erster Filter beeinflusst die Arbeitsbelastung in den nachfolgenden Phasen des Aufnahmeverfahrens: Je kleiner die Durchlässigkeit ist, desto weniger Fälle gibt es in der nächsten Phase zu bearbeiten.



"Der Empfang soll möglichst viele Kunden (Hilfesuchende) einlassen, gleichzeitig jedoch mit Rücksicht auf die beschränkten Ressourcen eines öffentlichen Sozialdienstes nur jene Personen durchlassen, die mit grosser Wahrscheinlichkeit die angebotenen Dienstleistungen auch tatsächlich benötigen und berechtigt sind, diese zu beziehen. Zudem ist es für die Hilfesuchenden nicht besonders angenehm, wenn im Lauf eines Erstgespräches der Sozialarbeiter oder die Sozialarbeiterin feststellen muss, dass die formalen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme nicht gegeben sind und das Gespräch unter Umständen nach wenigen Minuten wieder abbricht." (Kobel, 1996, S. 28).

Aus den Interviews ist nicht ersichtlich, ob diese Tatsache ein Thema in den Aufnahmeteams ist und ob dies zu Konflikten (z.B. zwischen Sachbearbeiterinnen und Sozialarbeitern) führt.

5.4.2 Phase 2: Prüfen des Anspruchs auf finanzielle Leistungen

Die Sozialdienste tätigen von sich aus (in unterschiedlichem Ausmass) administrative Abklärungen über die Gesuchstellenden (z.B. beim Steueramt, bei der Einwohnerkontrolle, bei der Motorfahrzeugkontrolle), um die von den Gesuchstellenden beigebrachten Unterlagen (beispielsweise Mietvertrag, Krankenkassenausweis, Bankbelege, Scheidungsurteil) zu verifizieren resp. zu vervollständigen. Die finanziellen und persönlichen Verhältnisse der Gesuchstellenden werden in einem Unterstützungsantrag festgehalten; die Gesuchstellenden unterschreiben diesen Antrag und bestätigen damit die Richtigkeit der gemachten Angaben. Diese Angaben bilden die Grundlage für die Berechnung der finanziellen Leistungen. Dieser ganze Vorgang ist in allen Sozialdiensten stark strukturiert und wird mit Formularen und Checklisten unterstützt. Dies geschieht in einem, in seltenen Fällen zwei Aufnahmegesprächen, die in allen Sozialdiensten von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern geführt werden. Die Aufnahmegespräche dauern in der Regel eine Stunde; können sie in dieser Zeit nicht abgeschlossen werden, wird ein weiteres Gespräch vereinbart. In einem Sozialdienst ist die Vorgabe für die Dauer des Erstgesprächs 40 Minuten.

Im Aufnahmegespräch werden die Gesuchstellenden zudem über die Möglichkeiten und Grenzen des Hilfsangebotes des Sozialdienstes informiert und mit den gesetzlichen Grundlagen vertraut gemacht. Diese Informationen liegen bei allen untersuchten Sozialdiensten in schriftlicher Form vor, meist in mehreren Sprachen. In einem Sozialdienst werden dazu sogar spezielle Informationsveranstaltungen durchgeführt:

Langfristige unterstützte Personen, die deutsch verstehen, bekommen einen Termin für eine Informationsveranstaltung, an der sie obligatorisch teilnehmen müssen. Da werden sie über Rechte und Pflichten informiert. Bei Nichtteilnahme gibt es einen zweiten Termin, dann erfolgt sofort eine Kürzung. Die Informationsveranstaltung wird durch eine externe Person (Erwachsenenbildnerin) durchgeführt (ca. 20 Personen pro Infoabend).³⁰

³⁰ Interview Sozialdienst Nr. 7, Frage 7.6



Die Beschlussfassung über die finanziellen Leistungen ist sehr unterschiedlich organisiert. In vier Sozialdiensten findet die (vorläufige) Beschlussfassung über die finanziellen Leistungen – sofern es sich um so genannte Normfälle³¹ handelt – meistens schon während dem Aufnahmegespräch statt; die Sozialarbeitenden haben die Kompetenz, im Anschluss an dieses Gespräch bereits die ersten finanziellen Leistungen auszulösen. Bei Notfällen ist dies in allen Sozialdiensten möglich.

Beim Aufnahmegespräch kann der Sozialarbeiter die Entscheidung für finanzielle Unterstützung fällen; sobald alle notwendigen Unterlagen unterschrieben sind, kann die erste Zahlung ausgelöst werden. Ein bis fünf Tage später trifft die erste Zahlung auf dem Konto des Klienten ein. In dringenden Fällen kann der Klient direkt nach dem Gespräch zur Kasse ... Es kann also sehr schnell gehandelt werden.³²

Diese vorläufige Beschlussfassung wird dann nachträglich (unter Einhaltung festgelegter Fristen) durch die Sozialbehörde resp. der von ihr bezeichneten Stelle genehmigt. Drei der oben genannten vier Sozialdienste verfügen über eine Kompetenzordnung, die regelt, wer jeweils im Einzelfall über Art und die Höhe einer Unterstützung und bei welchen Unterstützungsgründen zu entscheiden befugt ist (Sozialarbeitende, Stellenleitung, Behörde). In einem Sozialdienst (der zu den grösseren zählt) müssen alle Entscheide der Sozialbehörde, die in diesem Fall mit der Exekutive identisch ist, vorgelegt werden.

[Die] Sozialarbeitenden machen ein Budget, jede Woche visiert diese Frau ... [Stellenleiterin], dann [geht es weiter] an [den] Sozialdirektor (Herr ...): Er visiert alle einzelnen Budgets, zuletzt segnet es der [Gesamt]Stadtrat ab – ob er tatsächlich alle Budgets sieht – eher nicht – ist unklar. Aber das letzte Wort haben sie, zum Beispiel bei etwas Aussergewöhnlichem. Es muss aber nicht auf den Entscheid des Stadtrates gewartet werden, die faktische Kompetenz liegt also beim Intake (das Sozialamt verfügt über eine eigene Kasse). Letztlich entscheiden tun die höheren Stellen. Das könnte bedeuten, dass evtl. bereits Gelder ausbezahlt wurden, die im Nachhinein nicht bewilligt werden. ... Die finanziellen Kompetenzen sind nicht explizit festgelegt. Der Ablauf ist festgehalten, die groben Strukturen. Aber an der Basis kann dann doch schnell reagiert werden.³³

In diesem Sozialdienst kommen in der Phase "Vorabklärung" Sozialarbeitende zum Einsatz. Dabei wird darauf geachtet, dass die Vorabklärung und die Anspruchsprüfung nicht von der gleichen Person durchgeführt werden.

Wenn das Abklärungsgespräch vom Sozialarbeiter X durchgeführt wurde, so wird das Aufnahmegespräch durch die Sozialarbeiterin Y durchgeführt (übers Kreuz). Dann hat immer noch eine Person aus der Administration ein Auge auf den Geschehnissen. Jeder Fall wird somit von sechs Au-

³¹ Normfälle werden in der Kompetenzordnung der zuständigen Behörde definiert; die Norm bezieht sich sowohl auf Art und Höhe als auch auf die Gründe der Unterstützung.

³² Interview Sozialdienst Nr. 4, Frage 7.7

³³ Interview Sozialdienst Nr. 4, Frage 2.4



gen kontrolliert, bevor es zu einer Geldzahlung kommt. So haben wir eine grosse Kontrolle und einen grossen Lerneffekt.³⁴

In zwei Sozialdiensten, die zu den vergleichsweise kleineren gehören, übergeben die Sozialarbeitenden, die das Aufnahmegespräch geführt haben, das Dossier an einen Kollegen oder eine Kollegin, sowie sie zum Schluss gelangt sind, dass eine Anspruchsberechtigung vorliegt. In einem der beiden Sozialdienste entscheidet der Stellenleiter über die Aufnahme oder Ablehnung, während im anderen die Aufnahme-Sozialarbeiterin an der wöchentlichen Sitzung begründen muss, warum sie welche Aufnahmen abgelehnt hat. Die neu zuständige Sozialarbeiterin führt ein paar Tage nach dem Aufnahmegespräch ein weiteres Gespräch mit der gesuchstellenden Person, das dann der Festsetzung der konkreten Unterstützungsleistungen dient. Auch hier sind zwei Sozialarbeitende involviert (und zudem in einem Fall noch die Stellenleitung), bis es zur Festlegung und Auslösung der finanziellen Leistungen kommt. In diesen beiden Sozialdiensten gibt es eine Kompetenzordnung. In einem weiteren Sozialdienst fällt die Beschlussfassung über die finanziellen Leistungen und deren Ausrichtung in die Kompetenz der dem Sozialdienst angeschlossenen Gemeinden: Der Sozialdienst leitet den Unterstützungsantrag an die zuständige Gemeinde weiter, diese entscheidet dann innert vier Wochen. Ein Sozialdienst weist darauf hin, dass gemäss Sozialhilfegesetz die Ablehnung eines Gesuchs schriftlich und mit Begründung versehen erfolgen muss:

In ... wird es so gehandhabt, dass bei einem negativen Entscheid der Klient sich mit seiner Unterschrift damit einverstanden erklärt (Unterschrift im Sozialhilfsantrag). Seither mussten nur in ein oder zwei Fällen eine wirkliche Verfügung gemacht werden. Das hängt auch damit zusammen, dass sich die Intake-Sozialarbeiterinnen Zeit nehmen und den Gesuchstellenden in Ruhe den Entscheid erklären können.³⁵

Bei der Frage, ob im Aufnahmeverfahren ein spezielles methodisches Verfahren angewandt werde, wird vor allem auf Gesprächsleitfaden, das standardisierte Vorgehen und auf Checklisten hingewiesen.

Intake ist eine Methodik für sich. Es ist ein methodisches Vorgehen, weil das Vorgehen stark standardisiert ist. Ein weiterer Punkt ist die starke Appellation an die Selbstverantwortlichkeit der Klientel. Ein stark ziel-, ressourcen- und lösungsorientiertes Arbeiten.³⁶

Diskussion

Die Abklärung und Festlegung der finanziellen Leistungen ist sehr stark strukturiert und normiert, was nicht weiter erstaunt, da es sich hier um gesetzlich festgelegte Leistungen handelt, deren (Nicht)Gewährung einer juristischen Überprüfung standhalten muss. Es

³⁴ Interview Sozialdienst Nr. 4, Frage 6.5

³⁵ Interview Sozialdienst Nr. 6, Frage 7.6

³⁶ Interview Sozialdienst Nr. 4, Frage 6.1



ist eine grosse Menge von Informationen, die im Aufnahmegespräch verlangt und überprüft werden muss. Brack weist auf Fallstricke hin, die sich daraus ergeben können:

"Bei strukturierter Datenerhebung lauert die Gefahr, das Erstgespräch zu einem 'Verhör' verkommen zu lassen. Das gilt ganz besonders bei spezialisierten Intake-Stellen, die ja in möglichst kurzer Zeit entscheiden müssen, ob das Anliegen im ‚Kurzverfahren‘ gelöst oder mit den nötigen Informationen an das Behandlungsteam weitergereicht werden soll. Eine für die Hilfesuchenden undurchsichtige und entblössende Abfragerei ist für die Beratungssituation kontraproduktiv." (Brack & Geiser, 1996, S. 71).

Die Erstgesprächssituation hat zudem in der Methodik der Sozialen Arbeit einen besonderen Stellenwert:

"Die Anfangsphase der Zusammenarbeit von Sozialarbeitern und Klienten prägt entscheidend den weiteren Verlauf ihrer Beziehung zueinander. Insbesondere kommt diesem Anfang eine Schlüsselfunktion für die Qualität der beruflichen Praxis in vielen Teilbereichen sozialer Arbeit zu, vor allem bei sozialen Einzelhilfen. Erstgespräche spielen dabei eine besondere Rolle." (Kähler, 2001, S. 13).

In keinem der untersuchten Sozialdienste sind die erwähnten Aspekte speziell thematisiert worden.

Die Sozialhilfe ist eine bedarfsabhängige und stark individualisierte Leistung, bei der – trotz aller Richtlinien und Vorgaben – Ermessensspielräume vorkommen und genutzt werden. Es ist nicht von vornherein gewährleistet, dass überall und von allen Mitarbeitenden die gleichen Prinzipien bei der Feststellung einer Unterstützungsbedürftigkeit und bei der Festlegung der finanziellen Leistungen zur Anwendung kommen; bei gleicher Ausgangslage können grosse Unterschiede vorkommen (vgl. dazu Steiner, 2000). In allen untersuchten Sozialdiensten werden darum in Sitzungen und Fallbesprechungen gemeinsame Haltungen entwickelt:

Pro Woche gibt es drei Sitzungen im Intake, wenn dort jemand eine Frage zu einem Fall stellt, kann das auch an diesen Sitzungen ausgehandelt werden. Bei Unsicherheiten wird der Entscheid im Team abgesprochen.³⁷

Eine eigentliche Qualitätskontrolle über die getroffenen Leistungsentscheide führt indes keiner der untersuchten Sozialdienste durch. Ein Sozialdienst weist darauf hin, dass es kaum Beschwerden gegen die im Aufnahmeverfahren erlassenen Entscheide gibt, was darauf schliessen lasse, dass die Qualität der Entscheide gut sei.

Diese Phase im Aufnahmeverfahren macht die Gesuchstellenden, die Anspruch auf finanzielle Leistungen haben, zu Klienten und Klientinnen. Dass dieser Weg alles andere als einfach ist, macht folgende Feststellung deutlich:

³⁷ Interview Sozialdienst Nr. 2, Frage 6.6



"... die KlientInnen [werden] oftmals das erste Mal mit ihrer Situation und den daraus resultierenden Konsequenzen konfrontiert ... Hier geht es meist darum, den KlientInnen mit den Hilfsangeboten des Sozialdienstes vertraut zu machen und sie über die gesetzlichen Vorgaben zu informieren. Oftmals kommen KlientInnen mit überhöhten, unrealistischen Erwartungen auf den Sozialdienst und realisieren nun ihren sozialen Abstieg und zukünftige Einschränkungen." (Ramstedt & Scheibelhofer, 2004, S. 20).

5.4.3 Phase 3: Aushandeln der persönlichen Hilfe

Die Phase des Aushandelns der persönlichen Hilfe ist in den meisten Sozialdiensten deutlich weniger strukturiert und normiert als die vorangehenden Phasen. Aus den Interviews geht nicht in allen Sozialdiensten klar hervor, zu welchem Zeitpunkt in der Fallbearbeitung diese Phase abgeschlossen wird resp. werden soll. In zwei Sozialdiensten wird die persönliche Hilfe gleichzeitig mit den finanziellen Leistungen geklärt und ausgehandelt. Am Schluss findet eine klare Einteilung in Klientensegmente statt, für welche die Kriterien schriftlich fixiert sind.

Im Erstgespräch wird sowohl eine Problem- als auch Ressourcenanalyse vorgenommen. Zusätzlich wird das Veränderungspotential der Klientel eingeschätzt (x-Achse Motivationspotential der Klientel, y-Achse Integrationspotential der Klientel = Vierfelder-Schema). Mit Klientinnen mit hohem Motivations- und Integrationspotential muss beispielsweise anders umgegangen werden, als mit Klienten mit niedrigem Motivations- und Integrationspotential oder mit Klientinnen mit tiefem Motivations- und hohem Integrationspotential. Wo muss wie viel Beratung investiert werden, in welchen Fällen ist zum Beispiel ein intensives Case Management angebracht?³⁸

Für den betreffenden Sozialdienst stellt die Segmentierung der Klientel ein wichtiges Steuerungsinstrument für den Personalbedarf dar:

Im Intake werden die Klientinnen und Klienten in eine entsprechende Kategorie eingeteilt, diese Daten werden dann für die weitere Arbeit benutzt (eben z.B. für die Fallzuteilung). Daraus sind sowohl die Klientenkategorien wie der Jahresaufwand in Stunden ersichtlich und das mögliche Ausmass an Case Management.³⁹

(...)

Aufgrund von Arbeitsbedarf- und Fallkategorisierung kann der Personalbedarf ermittelt und ausgewiesen werden. Jeder Mitarbeitende erfasst die Arbeitszeit über die Produktgruppen, d.h. nicht direkt pro Einzelfall. Monatlich wird die Fallbewirtschaftungstabelle à jour gehalten, d.h. Fälle und deren Kategorisierung überprüft.⁴⁰

³⁸ Interview Sozialdienst Nr. 5, Frage 6.3

³⁹ Interview Sozialdienst Nr. 5, Frage 11.1

⁴⁰ Interview Sozialdienst Nr. 5, Frage 8.4



In zwei Sozialdiensten kommt es im Aufnahmeverfahren innerhalb einer kurzen Zeitspanne (ca. fünf Tagen) zu zwei Gesprächen mit jeweils zwei verschiedenen Sozialarbeitenden. Zuerst werden mit der Aufnahme-Sozialarbeiterin die finanziellen Leistungen abgeklärt. Später wird das Dossier dem Langzeit-Sozialarbeiter übergeben, der für das Aushandeln der persönlichen Hilfe zuständig ist. Ob dies innerhalb einer bestimmten Zeitspanne zu geschehen hat, wird aus den verfügbaren Unterlagen nicht ersichtlich. Ebenso gibt es keine Angaben darüber, ob dafür bestimmte inhaltliche oder methodische Vorgaben bestehen.

Diskussion

Der Vorgang des Aushandelns der persönlichen Hilfe ist in fast allen untersuchten Sozialdiensten auf der Grundlage der Informationen aus den Interviews schwer fassbar. Das mag zum einen daran liegen, dass diesem Aspekt im Interviewleitfaden zu wenig Bedeutung beigemessen worden ist. Doch zeigt die Dossieranalyse zum anderen, dass diese Phase des Aufnahmeverfahrens mit Ausnahme von zwei Sozialdiensten schlecht dokumentiert ist (siehe Kap. 6.2).

Unklar bleibt, ob die Klientensegmentierung, die in dieser Phase vorgenommen wird, in den Sozialdiensten offen deklariert wird, und ob dabei einheitliche, transparente und von den Mitarbeitenden akzeptierte Kriterien angewandt werden.

Maeder und Nadai haben sich in ihrer Untersuchung eingehend mit der Sozialen Arbeit in der öffentlichen Sozialhilfe in der Schweiz befasst. Sie kommen bezüglich der Herausforderungen der Sozialhilfe, die sich ihr durch die Veränderungen in der Umwelt stellen, zu folgenden Schlussfolgerungen:

"Sozialhilfe soll nicht nur Armut verwalten, sondern ihren Klientinnen und Klienten Hilfestellung bei der sozialen und beruflichen Integration leisten. Dieser Grundsatz ist in den SKOS-Richtlinien fest geschrieben und in einschlägigen Fachkreisen unbestritten. Doch dieser Funktionswandel der Sozialhilfe ist ohne eine verstärkte Professionalisierung der Sozialhilfedienste nicht zu erreichen. Unsere Studie zeigt deutlich, dass die sozialarbeiterische Fachlichkeit insgesamt zu wenig Gewicht und einen zu engen Spielraum hat" (Mäder & Nadai, 2004, S. 178).

Die schwache Ausprägung der persönlichen Hilfe, wie wir sie in den meisten untersuchten Sozialdiensten vermuten, steht in Einklang mit dem Befund, zu dem Maeder und Nadai am Ende obiger Aussagen gelangen.

5.4.4 Fallübergabe

In sechs der sieben untersuchten Sozialdiensten ist vorgesehen, dass während dem Verlauf der Aufnahmephase oder nach Abschluss derselben die Fallführung wechselt. In dem Sozialdienst, in dem alle Sozialarbeitenden im Turnus für das Aufnahmeverfahren zuständig sind, finden Fallübergaben statt, um eine ausgeglichene Fallbelastung zu gewährleisten.



Der Ablauf der Fallübergabe ist unterschiedlich geregelt, in den meisten Sozialdiensten ist es ein rein administrativer Vorgang:

In der Regel wandert das Dossier einfach weiter und der Klient wird im letzten Intake-Gespräch darauf aufmerksam gemacht, dass es einen Wechsel gibt. Falls notwendig kann es aber auch ein Übergabegespräch 'zu dritt' geben.⁴¹

Der Zeitpunkt für die Fallübergabe ist sehr unterschiedlich und reicht von der sofortigen Übergabe nach der Phase "Anspruchsprüfung" bis zu einer Fallübergabe nach sechs Monaten. Letzteres wird wie folgt begründet:

Würde man die Intakedauer verkürzen, müsste das Intaketeam verkleinert und das Beratungsteam vergrößert werden, was zu einer winzigen Intake-Abteilung führen würde. Das wäre ja auch nicht unbedingt erstrebenswert.⁴²

Das in Abbildung 9 dargestellte Schema ordnet die verschiedenen Zeitpunkte der Fallübergabe nach Organisationstyp des Aufnahmeverfahrens.

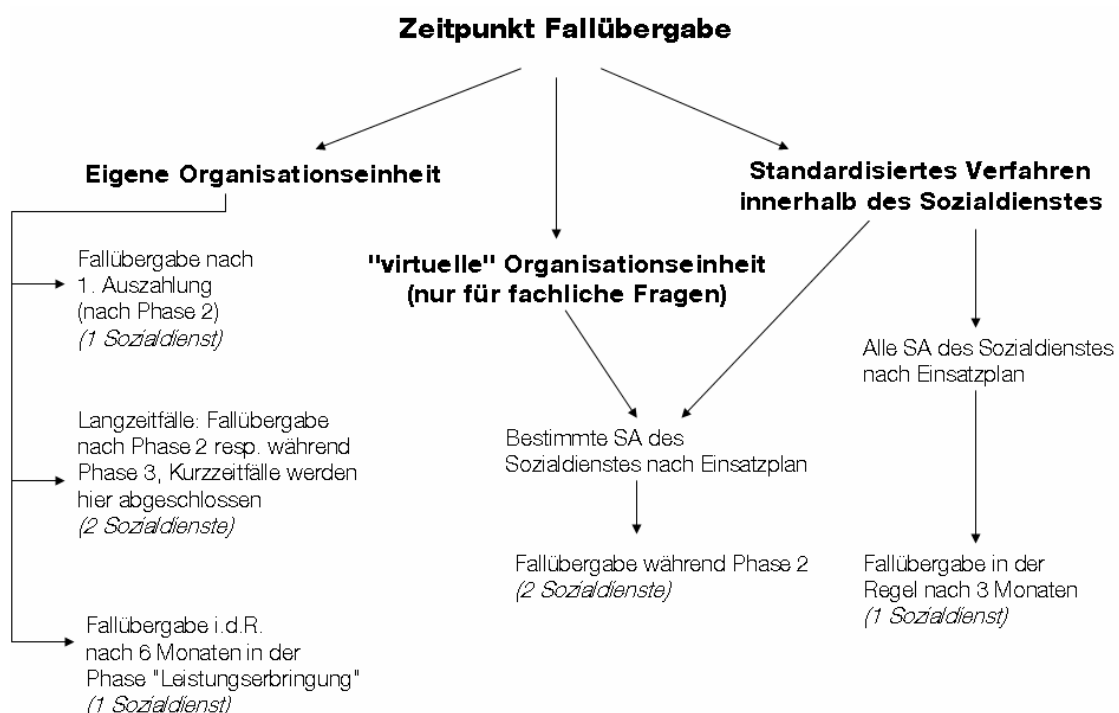


Abbildung 9 Zeitpunkt der Fallübergabe nach Organisationstyp

⁴¹ Interview Sozialdienst Nr. 5, Frage 9.6

⁴² Interview Sozialdienst Nr. 3, Frage 12



Dass bei der Fallübergabe zuweilen Probleme auftauchen, wird von einem Sozialdienst eingeräumt:

Eine Schwierigkeit ist, dass das [Langzeitteam] die Entschlüsse des Intakes übernehmen muss. ...
Es kann schwierig sein für eine Sozialarbeiterin im [Langzeitteam]. Welche Fragen sollten im [Langzeitteam] als Gesprächseinstieg gelten? Die Einstiegsfragen aus dem Intake fehlen, also wird oft das Gleiche wiederholt (Ressourcenverschleuderung).⁴³

5.5 Vergleich ausgewählter Dimensionen

5.5.1 Dimension Zeit

Die Dimension "Zeit" spielt gerade im Aufnahmeverfahren in der Sozialhilfe eine grosse Rolle: Meist warten die Gesuchstellenden bis zum letzten Moment, bevor sie sich beim Sozialdienst melden und sind daher bei der Kontaktaufnahme häufig praktisch mittellos. Da ist es aus Sicht der Gesuchstellenden wichtig, dass die Öffnungszeiten grosszügig bemessen und die Wartezeiten nicht zu lang sind. Die nachstehenden Angaben beziehen sich auf die in den Interviews gemachten Aussagen, die sich nicht immer mit den in den Fallanalysen festgestellten tatsächlichen zeitlichen Abläufen decken (vgl. Kapitel 6.1.1).

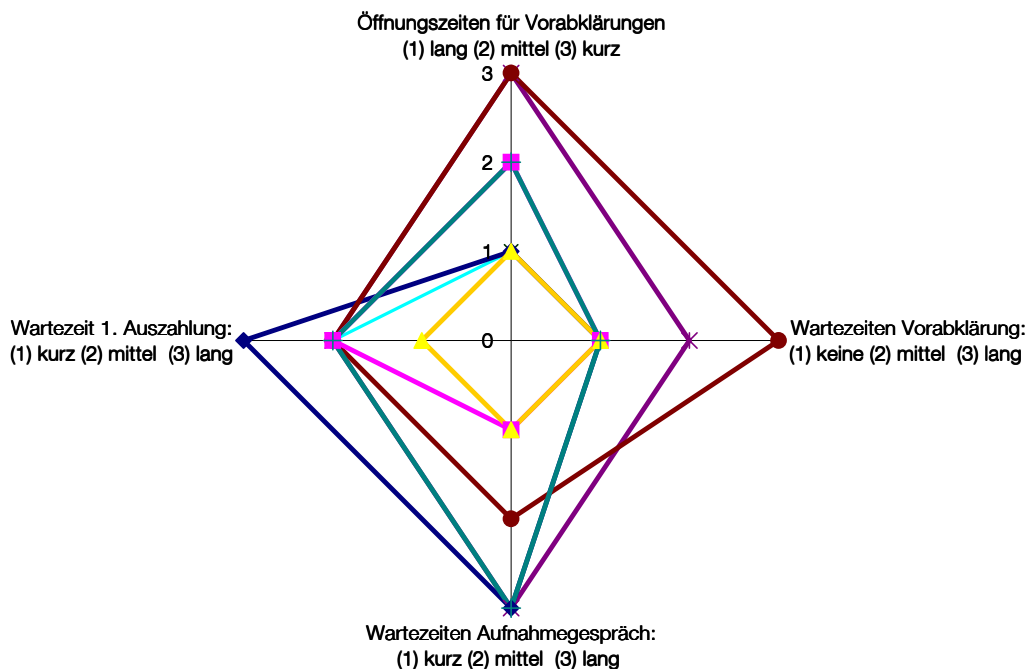


Abbildung 10 Dimension Zeit

⁴³ Interview Sozialdienst Nr. 2, Frage 12



Es zeigt sich, dass in der Dimension "Zeit" nur ein Sozialdienst "optimale" Werte aufweist: Die Öffnungszeiten sind lang (länger als fünf Stunden pro Tag an zehn Halbtagen pro Woche), und die Wartezeiten in allen drei untersuchten Bereichen kurz (keine Wartezeiten bei der Vorabklärung, das Aufnahmegespräch findet innert fünf Arbeitstagen statt, die erste Auszahlung ist im Anschluss an das Aufnahmegespräch möglich). Weiter fällt auf, dass bei drei Sozialdiensten die Öffnungszeiten für die Vorabklärungen kurz sind (ein bis drei Stunden pro Tag an allen Arbeitstagen und dass bei über der Hälfte der Sozialdienste die Wartezeiten für das Aufnahmegespräch lang sind (10 Arbeitstage und länger). Die Wartezeiten bis zur ersten Auszahlung – nach festgestellter Anspruchsberechtigung – ist mit Ausnahme eines Sozialdienstes (20 Tage) kurz: Bei drei Sozialdiensten liegt sie zwischen null und zwei Tagen, bei weiteren drei Sozialdiensten bei fünf Tagen. Bei allen Sozialdiensten sind in Notfällen sofort Zahlungen möglich.

5.5.2 Dimensionen Voraussetzungen und Fallübergabe

Wiederum fällt auf, dass ein Sozialdienst in allen Dimensionen durchgehend hohe Werte aufweist: Die Vorabklärung ist nicht an eine persönliche Vorsprache gebunden, der Termin für das Aufnahmegespräch wird vergeben, ohne dass alle Unterlagen vorliegen müssen, die Fallübergabe erfolgt später und die Verbindlichkeit für die Fallübergabe ist niedrig. Bei drei Sozialdiensten wird der Termin für ein Aufnahmegespräch erst vergeben, wenn alle Unterlagen vorhanden sind, bei weiteren drei dies auch angestrebt, die Handhabung der Terminvergabe ist aber weniger strikt. Weiter fällt auf, dass, je später im Fallverlauf die Fallübergabe angesetzt ist, sie umso weniger verbindlich gehandhabt wird.

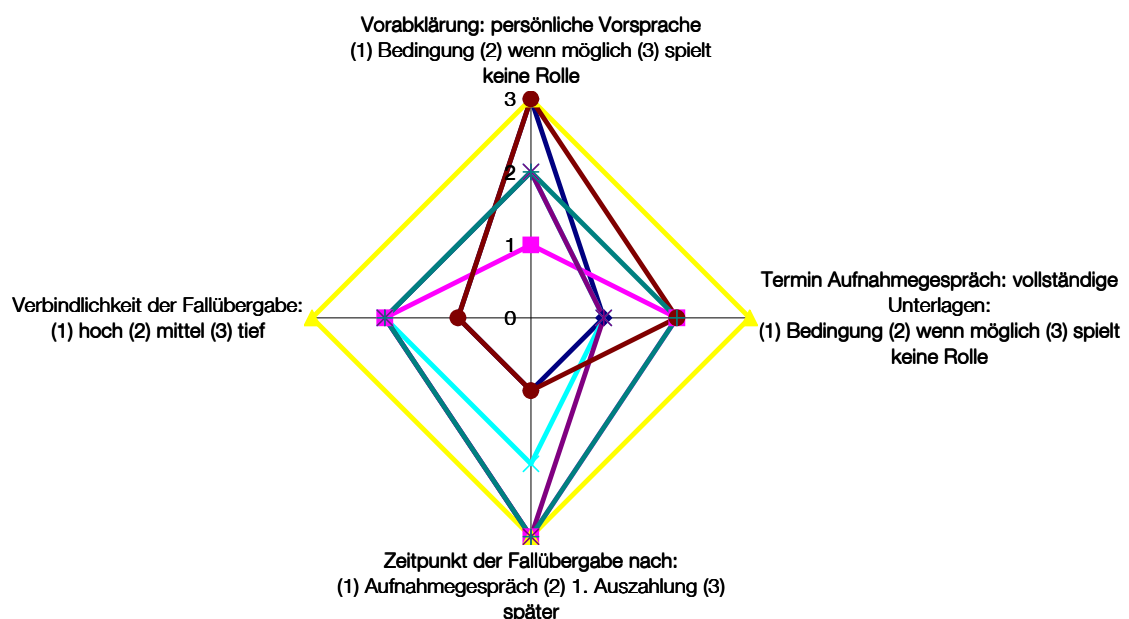


Abbildung 11 Dimension Voraussetzungen und Fallübergabe



5.5.3 Dimension Qualifikation Personal und Kompetenzen

In zwei Sozialdiensten wird die Vorabklärung durch Sozialarbeitende durchgeführt, in den anderen Sozialdiensten durch Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter. Die Aufnahmegespräche werden in allen Sozialdiensten von Sozialarbeitern und Sozialarbeiterinnen geführt. In drei Sozialdiensten liegt die Entscheidungskompetenz für die Ausrichtung von finanzieller Hilfe in allen Fällen bei der zuständigen Behörde, in vier Sozialdiensten liegt diese Kompetenz bei der Stellen- oder Abteilungsleitung.

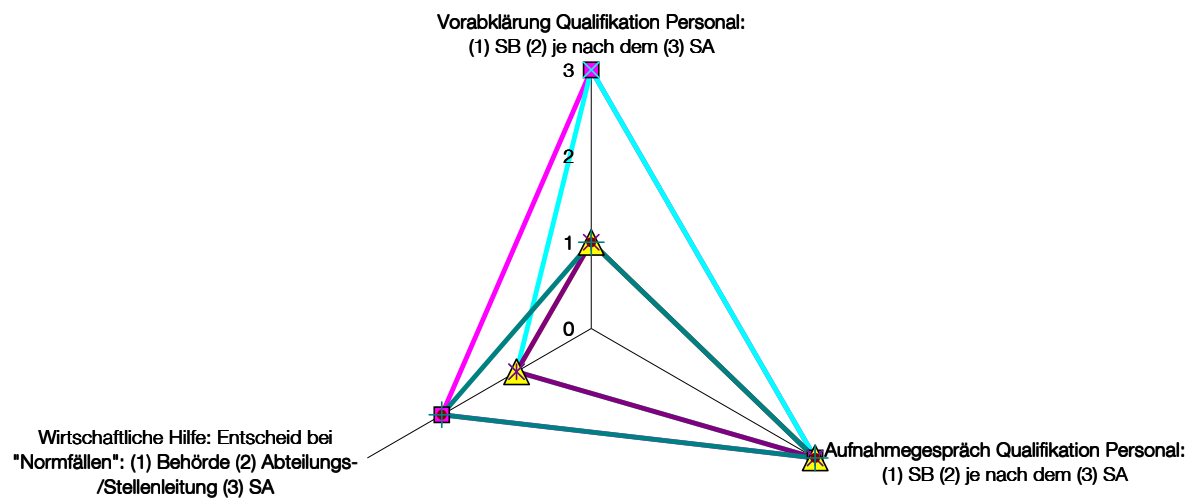


Abbildung 12 Dimension Qualifikation und Kompetenzen

5.6 Statistische Angaben zum Aufnahmeverfahren

Nicht von allen Sozialdiensten waren statistische Angaben zum Aufnahmeverfahren erhältlich. Die vorhandenen Daten lassen nicht miteinander vergleichen, da die Art und Weise der Datenerhebung völlig unterschiedlich ist. Nachfolgend werden als Beispiele die Erhebungen von drei Sozialdiensten aufgeführt, um einen Eindruck der Grössenordnung der zu behandelnden Anfragen zu vermitteln. Diese Zahlen lassen sich aber – wie erwähnt – in keiner Art miteinander vergleichen.

- Der Sozialdienst A verzeichnete im ersten Halbjahr 2004 rund 940 Anfragen, wovon sich etwa 40% zu längerfristigen Fällen entwickeln, weitere 40% nach kürzerer Zeit wieder abgelöst werden können und jeweils knapp 10% abgelehnt werden bzw. den Kontakt zum Sozialdienst wieder abbrechen.
- Im ersten Halbjahr 2004 zählte der Sozialdienst B. 780 Personen, die neu Kontakt aufnahmen. Gut ein Viertel dieser Anfragen entwickelten sich letztlich zu längerfristigen Fällen, etwa 35% wurden wei-



ter vermittelt oder waren Kurzzeitfälle, ein weiteres Viertel wurde abgelehnt und rund 13% brachen den Kontakt ab.

- Von den 300 Personen, die der Sozialdienst C erfasste, haben knapp 10% den Kontakt abgebrochen, 7% wurden weiter verwiesen, 20% wurden während des Aufnahmeverfahrens abgeschlossen und mehr als die Hälfte wurden als (längerfristige) Fälle aufgenommen.

5.7 Zusammenfassung

Im Mittelpunkt der Bemühungen um die Neukonzeption des Aufnahmeverfahrens standen (und stehen) einerseits die administrativen Verfahren zur Steigerung der Effizienz und andererseits die Gesuchprüfung, wo mit der Vereinheitlichung der Standards erreicht werden soll, ungerechtfertigte Bezüge oder eine zu lange Bezugsdauer zu verhindern. Daraus ergibt sich eine starke Fokussierung auf die Prüfung der Anspruchsberechtigung auf finanzielle Leistungen. Die persönliche Hilfe, obwohl zu einem Kernstück der modernen Sozialhilfe erklärt (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2005), bleibt im Aufnahmeverfahren, wie es in den Interviews dargestellt wurde, auffallend konturenlos. Weiter werden sozialarbeiterische Aspekte des Aufnahmeverfahrens (z.B. besondere Situation des Erstgesprächs, doppeltes Mandat der Sozialen Arbeit) kaum erwähnt. Dies lässt den vorläufigen Schluss zu, dass die Neugestaltungen der Aufnahmeverfahren vor allem durch die Verwaltungslogik geprägt sind und vor diesem Hintergrund initiiert worden sind, um das Problem der grossen Zahl in den Griff zu bekommen.

6 Ergebnisse der Fallanalysen

Ziel der Fallanalysen war in erster Linie die praktische Umsetzung der konzeptionellen Vorgaben zum Aufnahmeprozedere in den sieben Sozialdiensten zu untersuchen. Insbesondere ging es darum festzustellen, ob zeitliche und strukturelle Abläufe gemäss den theoretischen Vorgaben umgesetzt werden. Zusätzlich war es für die weiterführende Forschungsperspektive von Bedeutung, die Methode der Falldossierauswertung mit Bezug auf die Datenlage in Sozialdiensten hinsichtlich ihrer Tauglichkeit zu testen. Es ging darum, Klarheit über die Art der in Falldossiers enthaltenen Daten zu erlangen und die Qualität dieser Daten einzuschätzen. Im Folgenden wird deshalb allein auf diese beiden Punkte eingegangen:

6.1 Umsetzung der theoretischen Abläufe in die Praxis

6.1.1 Einhalten von zeitlichen Vorgaben

Die meisten Sozialdienste scheinen sich ehrgeizige Ziele für die Abklärung und Bearbeitung von neuen Fällen gesetzt zu haben. In 16 der 21 Fälle und über alle Sozialdienste hinweg konnten die zeitlich festgesetzten Vorgaben im Verlauf des Aufnahmeverfahrens



nicht eingehalten werden und dies ohne Verschulden der Klientel. Insbesondere vom Erstkontakt bis zum Aufnahmegespräch wurden die Vorgaben überschritten (in elf Fällen). Entsprechend verzögerten sich darauf auch die Erstausszahlungen an die Klientel. In 14 Fällen wurde die zeitliche Limite für eine Übergabe ans Langzeit-Team eingehalten, die, wie in Kapitel 5.4.4 dargestellt, einen Tag bis zu sechs Monaten betragen kann. Wenn es zu zeitlicher Verspätung zu Beginn des Aufnahmeverfahrens kam, handelte es sich in den meisten Fällen um maximal eine Woche. In Einzelfällen kam es aber auch vor, dass die Gesuchstellenden bis zu 20 Tagen länger als vorgegeben auf ihr Aufnahmegespräch warten mussten. Wenn die zeitliche Limite der Fallübergabe überschritten wurde, dann handelte es sich in den meisten Fällen um eine grössere Verspätung (mehrere Monate) als bei den Aufnahmegesprächen. Es bleibt jedoch zu bedenken, dass gerade in der Anfangsphase der finanzielle Druck auf die Gesuchstellenden am grössten und Wartezeiten in dieser Phase am ungünstigsten sind. Gründe für die Überschreitungen der zeitlichen Limiten waren aus den Dossiers nicht ersichtlich. Es ist anzunehmen, dass trotz standardisiertem Aufnahmeverfahren die Belastung durch hohe Fallzahlen (Neuaufnahmen) immer noch ins Gewicht fällt.

6.1.2 Einhalten des strukturellen Ablaufs

Soweit aus den Dossiers ersichtlich wurde hingegen der strukturelle Ablauf in 19 Fällen genauestens eingehalten. In einem sehr speziellen Fall kam es zu einer Änderung des formalen Prozederes, die jedoch angemessen erschien. In einem zweiten Fall ist unklar geblieben, wieso der strukturelle Ablauf nicht eingehalten wurde. Interessant ist, dass in vier Sozialdiensten Angaben zu Zielvereinbarungen und Handlungsplänen in den Dossiers komplett oder teilweise fehlen. Acht der 21 Fälle waren rund zwölf Monate nach ihrer Aufnahme abgeschlossen. In sechs Fällen konnten die Klientinnen und Klienten wieder selbstständig für ihr Einkommen aufkommen oder aber wurden von anderen Unterstützungsinstitutionen übernommen. In einem Fall kam es seitens des Klienten zum Kontaktabbruch, in einem weiteren Fall wurde die wirtschaftliche Hilfe infolge nicht eingehaltener Abmachungen sistiert. Die restlichen Fälle waren ein Jahr nach der Aufnahme noch als aktiv bzw. laufend registriert.

6.2 Evaluation der Methode der Fallanalyse

Die Datenqualität der Falldossiers entpuppte sich als sehr unterschiedlich und scheint wesentlich vom Arbeitsstil der fallbetreuenden Person abzuhängen. Während in einigen Fällen sämtliche Angaben leicht verständlich und vollständig zur Verfügung standen, musste in anderen Fällen viel Aufwand für Nachforschungen und Klärungsfragen betrieben werden. Die Dossiers von acht Fällen, übrigens über alle Sozialdienste hinweg verteilt, waren gut bis hervorragend geführt (Papier- und elektronisches Dossier), so dass problemlos eine dritte Person den Fallverlauf nachvollziehen konnte. Bei den übrigen Dossiers gestaltete sich die Interpretation der Daten als schwierig und in zwei Fällen desselben Sozialdienstes war sie kaum möglich. Soziodemographische Angaben der Klientel (z.B. Alter, Geschlecht, Zivilstand, Nationalität) konnten in allen 21 Fällen problemlos erhoben werden. Weitere Angaben zu Problemlagen oder Ressourcen der Klientel und ihres Umfeldes tauchten mehr oder weniger zufällig in den Akten auf (z.B. Sucht-



oder Delinquenzverhalten), und zwar je nach dem, ob die Thematik fallspezifisch eine Rolle spielte und ob der Klient oder die Klientin ein solches Thema offen angesprochen hatte. Die in den meisten Sozialdiensten verfügbaren standardisierten Instrumente zur Problem- und Ressourcenanalyse sowie zur Hilfeplanung wurden nur in drei Sozialdiensten konsequent angewandt. Angaben zum zeitlichen und zum groben strukturellen Ablauf des Aufnahmeverfahrens sowie zur finanziellen Situation der Klientel konnten mehrheitlich gut erfasst werden. Viel schwieriger war es, Hinweise zu methodischen Reflexionen und zu den Hintergründen von Entscheiden zu finden.

Ob die Methode der Fallanalyse für Forschungsstudien zu Themen der öffentlichen Sozialhilfe geeignet ist, kommt demnach sehr darauf an, welche Art von Daten benötigt wird. Gerade zur persönlichen Hilfe und deren Begründung sind die Angaben in den meisten der untersuchten Fälle wenig aussagekräftig oder überhaupt nicht vorhanden. Die Datenqualität der Falldossiers ist in grossem Mass von den einzelnen Sozialarbeitenden abhängig und erweist daher als sehr unterschiedlich und somit wenig zuverlässig.

7 Fragestellung für weiterführende Forschung

Die vorliegende Pilotstudie nähert sich der Thematik des Aufnahmeverfahrens in der öffentlichen Sozialhilfe auf institutioneller Ebene bzw. aus der Perspektive der Ablauforganisation der Sozialdienste. Sehr bald stellte sich heraus, dass eine grosse Heterogenität sowohl im strukturellen, als auch im zeitlichen Ablauf der Aufnahmeverfahren besteht. Wenngleich sich über alle untersuchten Sozialdienste hinweg drei Phasen des Aufnahmeverfahrens idealtypisch abstrahieren lassen (Vorabklärung, Anspruchsprüfung für finanzielle Leistungen und Aushandeln der persönlichen Hilfe), bestehen im Detail deutliche Unterschiede. Auffallend ist insbesondere, dass an die Gesuchstellenden im Rahmen des Aufnahmeverfahrens zum Teil stark voneinander abweichende Anforderungen und Erwartungen gestellt werden (z.B. Grad der Selbstständigkeit beim Beschaffen und Ausfüllen der notwendigen Unterlagen und Formulare). Ebenso fällt auf, dass die Phase des Aushandelns der persönlichen Hilfe in vielen Sozialdiensten schwach ausgeprägt ist, und zwar sowohl in Bezug auf die Standardisierung wie auf die Verbindlichkeit des Verfahrens. Auf Grund der Ergebnisse der Pilotstudie können keine Aussagen zu den Auswirkungen verschiedener Aufnahmeverfahren von Sozialdiensten gemacht werden. Beispielsweise muss die Frage, ob bestimmte Aufnahmeverfahren selektive Prozesse begünstigen, unbeantwortet bleiben. Empirische Untersuchungen über die Auswirkungen verschiedener Formen des Aufnahmeverfahrens auf (potentielle) Klientinnen und Klienten liegen bisher nicht vor, obwohl der Erstkontakt als entscheidend für den weiteren Verlauf des Hilfsprozesses angesehen wird (z.B. Kähler, 2001). Das Ziel weiterer Forschungsanstrengungen muss daher darin bestehen, Sozialdiensten Informationen über die Effekte verschiedener Aufnahmeverfahren auf der Ebene der Klientel zugänglich zu machen. Es geht dabei einerseits darum, die verschiedenen Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe hinsichtlich der Auswirkungen auf potentielle Klientinnen und Klienten einander gegenüberzustellen: Die mit den Sozialdiensten in Kontakt tretenden Personengruppen sollen charakterisiert und ihre Entwicklung während der Zeit des Aufnahmeverfahrens verfolgt werden. Die Ressourcen und Bedürfnis-



se der Gesuchstellenden sollen erfasst und mit den seitens der Sozialdienste an sie gestellten Anforderungen, aber auch den angebotenen Dienstleistungen verglichen werden. Andererseits geht es darum zu untersuchen, ob und wie sich die unterschiedlichen Aufnahmeverfahren auf den weiteren Hilfsprozess, z.B. auf die Qualität der Interaktion zwischen Sozialarbeitenden und Klientel auswirken.

Weitere Forschungsbemühungen könnten demnach folgende Erkenntnisziele anvisieren:

- Erkenntnisse über diejenigen Charakteristika potentieller Sozialhilfeklientinnen und -klienten, die für den weiteren Verlauf des Hilfeverfahrens von Relevanz sind. Dazu gehört insbesondere: Angaben über und Einstellungen zum Sozialhilfebezug, Erwartungen an die öffentliche Sozialhilfe, subjektiv wahrgenommene Problemlagen, Anlassproblematik, Weg zur Sozialhilfe sowie soziodemographische Charakteristika.
- Erkenntnisse über den Verlauf des Aufnahmeverfahrens aus Sicht der Gesuchstellenden. Von besonderem Interesse sind hier Häufigkeit und Ursache des Ausscheidens aus dem Aufnahmeverfahren (etwa durch Kontaktabbruch, Weitervermittlung, Ablehnung); erneute Gesuchstellung nach früherem Sozialhilfebezug, früheren Ablehnungen oder Kontaktabbruch; Beurteilung des Aufnahmeverfahrens und der damit verbundenen Anforderungen.
- Erkenntnisse über die differentiellen Auswirkungen verschieden strukturierter Aufnahmeverfahren, insbesondere auf das Ausscheiden aus der Sozialhilfe während des Aufnahmeverfahrens bzw. auf die (temporäre) Nicht-Inanspruchnahme ihrer Leistungen.
- Erkenntnisse über die Auswirkungen der verschiedenen Aufnahmeverfahren auf den weiteren Verlauf des Hilfsprozesses, insbesondere auf die Interaktion zwischen Sozialarbeitenden und Klientel und deren Kooperationsbereitschaft.



8 Literaturverzeichnis

- Bauer, R. (2001). *Personenbezogene soziale Dienstleistungen: Begriff, Qualität und Zukunft*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bauer, W. (2001). *Die systemische Denkfigur als Instrument in der Erstberatung einer Sozialberatungsstelle (Diplomarbeit)*. Hochschule für Soziale Arbeit Zürich.
- Baumgarten, H. H. (1996). Das Intake des Jugendamtes Basel-Stadt. *Sozialarbeit*, 28, (11), 35-39.
- Blindebacher, R. J. (1997). *Organisationsstrukturen sozialer Einrichtungen. Ein Strukturierungsprogramm zur Steigerung der Wirksamkeit Sozialer Arbeit*. Bern: Paul Haupt.
- Brack, R. (2002). *Minimalstandards für die Aktenführung in der Sozialarbeit*. Bern: Haupt.
- Brack, R., & Geiser, K. (1996). Aktenführung in der Sozialarbeit. Neue Perspektiven für die klientbezogene Dokumentation als Beitrag zur Qualitätssicherung. In SASSA (Ed.). Bern: Haupt.
- Buckle, J. (1981). *Intake Teams*. London: Tavistock.
- Bundesamt für Statistik. (2005a). *Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit. Resultate 2002 - Schätzungen für 2003*. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik. (2005b). *Sozialbericht Kanton Zürich 2004. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik*. Neuchâtel.
- Christeller, B., & Gensch, M. (1994). *Diplomarbeit - öffentliche Sozialdienste gehen neue Wege*. Bern: HSA.
- Dvorak, A. (1996). Einleitung. *Sozialarbeit*, (Nr. 11), 1.
- Fine, S. F., & Glasser, P. H. (1996). *The first helping interview: Engaging the client and building trust*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hansen, E. (2000). Weder rudert noch steuert der deutsche Staat. *Frankfurter Rundschau*.
- Hunziker-Walser, M. (2000). *Das Intake-System in der Sozialarbeit*. Bern: Berner Fachhochschule. Hochschule für Sozialarbeit.
- Ingold, Y., & Liatowitsch, S. (1974). *Diplomarbeit: Das Intake im Jugendamt Basel-Stadt.*, Schule für Sozialarbeit, Basel.
- Kähler, H. D. (2001). *Erstgespräche in der sozialen Einzelhilfe* (4. Auflage ed.). Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Kamphuis, M. (1965). *Die persönliche Hilfe in der Sozialarbeit unserer Zeit. Eine Einführung in die Methode der Einzelfallhilfe für Praxis und Ausbildung*. Stuttgart: Enke.
- Knöpfel, C., & Ferroni, A. M. (1999). Braucht die Schweiz eine neue Sozialhilfe? *Zeitschrift für Sozialhilfe, Mai*, 65-70.
- Kobel, A. (1996). Gestaltung der Abklärungsphase im öffentlichen Sozialdienst. *Sozialarbeit*, 28(11), 27-34.
- Kost, M. (1977). *Die Erstberatungsstelle für alleinstehende Männer des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich (Diplomarbeit)*. Abendschule für Sozialarbeit Luzern.
- Künzi, K., & Schärer, M. (2004). Wer zahlt für die Soziale Sicherheit und wer profitiert davon? Eine Analyse der Sozialtransfers in der Schweiz (erw. Zusammenfassung)



- mit Tabellen- und Abbildungsanhang). Von <http://www.buerobass.ch/pdf/2004/NFP45%20Inzidenz%20erw%20Zusammenfassung.pdf>
- Leu, R. E., Burri, S., & Priester, T. (1997). *Lebensqualität und Armut in der Schweiz* (2. Auflage ed.). Bern: Paul Haupt.
- Mäder, C., & Nadai, E. (2004). *Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht*. Konstanz: UVK, Verlagsgesellschaft.
- OECD. (1999). *Bekämpfung sozialer Ausgrenzung. Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz* (No. 3). Bern: Bundesamt für Sozialversicherung.
- Perlman, H. (1978). *Soziale Einzelhilfe als problemlösender Prozess* (4. Auflage). Freiburg: Lambertus.
- Pfeuti, M., & Blaser, F. (1996). Intakemodell Thun. *Sozialarbeit*, 28, (11), 11-14.
- Ramstedt, H., & Scheibelhofer, G. (2004). *Intake-Konzept*. Sozialamt, Sozialdienst Bern.
- Ruder, R. (1999). Existenzsicherung durch Sozialhilfe? Die Bedeutung der SKOS-Richtlinien. In Caritas (Ed.), *Sozialalmanach 1999* (pp. 117-129). Luzern: Caritas.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). (2005). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe* (4. überarbeitete Auflage). Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).
- Sozialdepartement der Stadt Zürich. (2001). *Zukunftsfähige städtische Sozialpolitik: Modell Zürich*. Edition Sozialpolitik Nr. 6.
- Specht, H., & Specht, R. (1986). Social work assessment: Route to clienthood - part i and ii. *Social Casework, November*, 525-593.
- Steiner, D. (2000). *Sozialhilfe im Kanton Baselland*. Basel: hpsabb.
- Tecklenburg, U. (1999). Leistungs- und Gegenleistungsmodelle auf kantonaler Ebene. In C. Schweiz (Ed.), *Sozialmanach 1999* (pp. 131-144). Luzern: Caritas Verlag.
- van Oorschot, W. J. H. (1994). *Take it or leave it. A study of non-take-up of social security benefits*. Tilburg: Tilburg University Press.
- van Splunteren, P. (1996). Intake im Berufsgebiet der Sozialarbeit. Neue Entwicklungen aus Holland. *Sozialarbeit*, 28, (11), 2-10.
- Von Wyl, N. (2002). *Erstgespräche in der Einzelfallhilfe: Entwicklung eines Datenerhebungsbogen*. Zürich: Hochschule für Sozialarbeit.
- Waldvogel, R. (2005). Hintergründe und Praxis der Fallsteuerung. In S. d. S. Zürich (Ed.), *Fallsteuerung*. Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich.
- Weber, M. (1999). Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre von Max Weber. In E. Flitner (Ed.): Institut für Pädagogik der Universität Postdam.
- Weber, U., & Seiler-Amrein, M. (1996). Empfangsteam/ Service de l'accueil. Intake im zentralen Empfangsdienst des Fürsorgeamtes Biel. *Sozialarbeit*, 28, (11), 15-24.
- Wirth, W. (1982). *Inanspruchnahme Sozialer Dienste: Bedingungen und Barrieren*. Frankfurt: Campus Verlag.



9 Glossar

Intake / Aufnahmeverfahren

Der Begriff "Intake" wird in der schweizerischen Diskussion unterschiedlich verwendet: Einerseits ist damit das Aufnahmeverfahren als solches gemeint, andererseits werden damit Organisationseinheiten bezeichnet, deren Aufgabe ausschliesslich oder vorwiegend in der Durchführung des Aufnahmeverfahrens liegt. Zudem wurde in verschiedenen Diskussionen mit Praktikerinnen und Praktikern festgestellt, dass der Begriff "Intake" je nach Standpunkt positiv oder negativ besetzt sein kann. In der vorliegenden Untersuchung wird daher ausschliesslich der Begriff "Aufnahmeverfahren" verwendet, es sei denn, in der referierten Literatur oder in den Unterlagen der Sozialdienste werden andere Begriffe verwendet.

Sozialdienst

Die vorliegende Untersuchung ist fokussiert auf städtische oder kantonale Verwaltungseinheiten der Deutschschweiz, deren Hauptaufgabe der Vollzug des kantonalen Sozialhilfegesetzes für ein bestimmtes Einzugsgebiet ist. Die offiziellen Bezeichnungen dieser Verwaltungseinheiten sind unterschiedlich, in der vorliegenden Arbeit wird dafür einheitlich der Begriff "Sozialdienst" verwendet.

Klient/Klientin

Für Personen, die beim Sozialdienst um Hilfe nachsuchen, kommt in der vorliegenden Pilotstudie der Begriff "Klient bzw. Klientin" erst dann zur Anwendung, wenn die Betroffenen das Aufnahmeverfahren durchlaufen haben und sie (materielle oder immaterielle) Leistungen des Sozialdienstes erhalten. Ansonsten werden die Begriffe Antragstellende oder Gesuchstellende verwendet (siehe dazu u.a. Specht & Specht, 1986).

Aufnahme-Sozialarbeiterin / Langzeit-Sozialarbeiter

Ein Merkmal der hier untersuchten Aufnahmeverfahren ist, dass in den meisten Fällen die Verantwortlichkeit in der Fallführung während oder nach dem Aufnahmeverfahren wechselt. Wir verwenden den Begriff "Aufnahme-Sozialarbeiterin" für die Sozialarbeiterin, die das Aufnahmegespräch führt resp. für das gesamte Aufnahmeverfahren verantwortlich ist, und "Langzeit-Sozialarbeiter" für diejenige Person, die die längerfristige Fallführung übernimmt.



10 Anhang A: Kurzbeschreibung der untersuchten Sozialdienste

Die folgenden Angaben zu den Sozialdiensten sind im Dezember 2004 von den jeweils am Ende des Beschriebs erwähnten Internetadressen kopiert worden.

10.1 Regionaler Sozialdienst Chur

Kennzahlen							
Einwohnerzahl Kanton Graubünden	186'105						
Finanzkraft Kanton (CH=100)	63						
Arbeitslosenquote (Kanton)	2.3 % (November 2004)						
Kennzahlen Einzugsgebiet Sozialdienst							
Typ Sozialdienst (kommunal, regional, allenfalls Rechtsform)	Regionaler Sozialdienst, Teil der Kantonsverwaltung						
Grösse des Einzugsgebietes des Sozialdienstes (Anzahl EinwohnerInnen)	ca. 58'000 Stadt Chur: 31'911						
<i>Die nachfolgenden Angaben beziehen sich auf die Stadt Chur!</i>							
Anteil AusländerInnen (2002)	17.6 %						
Altersverteilung (2000)	<table> <tr> <td>0-19 Jahre</td><td>20.9 %</td></tr> <tr> <td>20-64 Jahre</td><td>63.3 %</td></tr> <tr> <td>> 64</td><td>15.9 %</td></tr> </table>	0-19 Jahre	20.9 %	20-64 Jahre	63.3 %	> 64	15.9 %
0-19 Jahre	20.9 %						
20-64 Jahre	63.3 %						
> 64	15.9 %						
Bildungsstand (25-64-Jährige)	<table> <tr> <td>Ohne nachobligatorische Ausbildung</td><td>23.3 %</td></tr> <tr> <td>Sekundarstufe II</td><td>51.8 %</td></tr> <tr> <td>Tertiärstufe</td><td>18.5 %</td></tr> </table>	Ohne nachobligatorische Ausbildung	23.3 %	Sekundarstufe II	51.8 %	Tertiärstufe	18.5 %
Ohne nachobligatorische Ausbildung	23.3 %						
Sekundarstufe II	51.8 %						
Tertiärstufe	18.5 %						
Erwerbsquote (2000)	79.5 %						
Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitt 2002)	2.2 %						
Leerwohnungsbestand (2003)	0.31 %						
Mobilität (2000)	So viele % der erwerbstätigen Einwohner benutzen für den Arbeitsweg <table> <tr> <td>Öffentliches Verkehrsmittel</td><td>17.6 %</td></tr> <tr> <td>Privatauto</td><td>28.1 %</td></tr> </table>	Öffentliches Verkehrsmittel	17.6 %	Privatauto	28.1 %		
Öffentliches Verkehrsmittel	17.6 %						
Privatauto	28.1 %						
Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe							
Welche Aufgaben hat der Sozialdienst wahrzunehmen (Sozialhilfe, Jugendhilfe, Vormundschaften, Kinderschutz, Alimentenbevorschussung etc.)?	"Das Kantonale Sozialamt Graubünden führt in allen Regionen des Kantons Sozialdienste, um die Nähe zur Bevölkerung der einzelnen Talschaften sicherzustellen. Menschen mit persönlichen oder familiären Problemen, mit Suchtproblemen oder wirtschaftlichen Problemen werden in ihren Anliegen angehört und beraten. Ziel der Sozialdienste ist es, hilfesuchenden Personen zu persönlicher und wirtschaftlicher Selbstständigkeit zu verhelfen. Die Dienstleistungen der Regionalen Sozialdienste sind unentgeltlich."						
Organisation der öffentlichen Sozialhilfe im Kanton	Art. 5 Zuständigkeit für die Unterstützung (UG) ¹ Die Unterstützungspflicht obliegt der politischen Gemeinde, in welcher der Bedürftige seinen Wohnsitz hat. Art. 15 Gemeindebehörden, Organisation (UG)						



	<p>¹ Die Organisation der Unterstützungshilfe ist Sache der politischen Gemeinden. Art. 4 Grundsatz (SHG)</p> <p>¹ Der Kanton erfüllt jene Aufgaben der Sozialhilfe, die ihm durch dieses Gesetz ausdrücklich übertragen sind.</p> <p>² Die materielle Sozialhilfe ist Sache der Gemeinden. Der Kanton beteiligt sich daran gemäss Unterstützungsgesetz. Art. 9 Kantonaler Sozialdienst (SHG)</p> <p>Der kantonale Sozialdienst gliedert sich in:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) das kantonale Sozialamt; b) die regionalen Sozialdienste; c) die Schutzaufsicht. <p>Art. 11 Regionale Sozialdienste (SHG)</p> <p>¹ Die regionalen Sozialdienste werden durch die Regierung unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen, der Erreichbarkeit und besonderer Gegebenheiten möglichst tal-schaftsweise organisiert. Sie werden möglichst als polyvalente Sozialdienste aus-ges-taltet und in gemeinsamen Büroräumlichkeiten zusammengefasst.</p>
Finanzierung der Sozialhilfe (Auf-tei-lung Kanton – Gemeinden)	<p>Art. 2 Gegenstand (GLS)</p> <p>¹ Dem Lastenausgleich unterliegen sämtliche Nettoaufwendungen der Gemeinden aufgrund von Leistungen gemäss:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unmündige Kinder, b) Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungsgesetz). <p>Art. 3 Umfang (GLS)</p> <p>¹ Nettoaufwendungen sind Leistungen, zu denen die Gemeinden gesetzlich verpflichtet sind, abzüglich der Einnahmen Aus Rückerstattungen, Verwandtenunterstützungs-pflicht und Versicherungsleistungen.</p> <p>² Die Einnahmen aus Alimenterinkasso werden nur zu 4/5 angerechnet.</p> <p>³ Verwaltungs- und Personalkosten unterliegen nicht dem Ausgleich.</p> <p>Art. 4 Selbstbehalt und Beiträge</p> <p>¹ Der Lastenausgleich erfolgt in vier Stufen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) von ihren Nettoaufwendungen trägt jede Gemeinde einen Selbstbehalt von 33 1/3; b) an die verbleibenden Aufwendungen aller Gemeinden leistet der Kanton einen Beitrag von 40%; c) nach Abzug des Kantonsbeitrages werden die Restkosten im Verhältnis zur Ein-wohnerzahl auf die Gemeinden verteilt; d) der Kanton übernimmt zusätzlich von jeder Gemeinde jenen Betrag, der 5% ihrer für die Berechnung der Finanzkraftklassen-Einteilung massgebenden Steuereinnahmen übersteigt. Der Grosse Rat kann diese Schwelle von 5% bis höchstens 10% anheben, wenn er weitere Leistungen gemäss Artikel 2 Absatz 2 dem Lastenausgleich unter-stellt. <p>Art. 7 Kantonsbeiträge (SHG)</p> <p>¹ Der Kanton leistet an die gemeindeeigenen Sozialdienste jährlich Beiträge, wenn:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) das zusammenhängende Einzugsgebiet in der Regel mindestens 7500 Einwohner umfasst und b) die gemeindeeigenen Sozialdienste alle Aufgaben der öffentlichen Sozialhilfe durch ausgebildete Sozialarbeiter erfüllen. <p>² Der Kantonsbeitrag beträgt pro Kopf der einbezogenen Bevölkerung gleich viel wie der Durchschnitt der kantonalen Aufwendungen für alle regionalen Sozialdienste, abgerundet auf den nächsten ganzen Franken, höchstens aber bis zur Deckung des kommunalen Aufwandes.</p>
Kompetenzverteilung Kanton – Gemeinden	<p>Art. 5 Träger der Sozialhilfe</p> <p>Die Sozialhilfe erfolgt durch private, gemeindeeigene und, wenn keine gemeindeeige-nen Sozialdienste tätig sind, durch kantonale Sozialdienste. In der Erfüllung ihrer Auf-träge arbeiten die verschiedenen Dienste zusammen.</p>



	<p>Art. 6 Gemeindeeigene Sozialdienste</p> <p>¹ Die Gemeinden können die Sozialdienste im Sinne von Artikel 2 und Artikel 3 dieses Gesetzes allein wahrnehmen.</p> <p>Art. 10 Kantonales Sozialamt</p> <p>¹ Das kantonale Sozialamt erfüllt die Aufgabe einer zentralen Amtsleitung. Es bearbeitet die Sachfragen im Bereiche der Sozialhilfe und koordiniert die persönliche und die materielle Hilfe.</p> <p>Art. 18 Aufsicht der Regierung (UG)</p> <p>¹ Die Regierung überwacht die Handhabung dieses Gesetzes.</p> <p>² Sie kann Gemeinden, welche die erlassenen Weisungen nicht befolgen, nach vorheriger Androhung die über diesem Gesetz vorgesehenen Kantonsbeiträge für eine angemessene Zeit ganz oder teilweise entziehen.</p> <p>Art. 5 Massnahmen gegen fehlbare Gemeinden (GLS)</p> <p>Die Regierung kann Gemeinden, deren Behörden trotz Mahnung die gesetzlichen Vorschriften missachten, zeitweise vom Lastenausgleich ausschliessen oder ihnen eine Reduktion des Beitrages auferlegen.</p>
Quellen	
<p>Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (Sozialhilfegesetz) vom 7. Dezember 1986 (SHG)</p> <p>Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungsgesetz) vom 3. Dezember 1978 (UG)</p> <p>Gesetz über den Lastenausgleich für bestimmte Sozialleistungen vom 12. Juni 1994 (GLS)</p> <p>http://www.navigator.ch/gr/lpext.dll?f=templates&fn=main-hit-h.htm&2.0</p> <p>Kantonaler Sozialdienst Graubünden http://www.sozialamt.gr.ch/</p> <p>Bundesamt für Statistik www.bfs.admin.ch</p>	

10.2 Sozialberatung der Gemeinde Köniz

Kennzahlen Kanton			
Einwohnerzahl Kanton Bern	951'957		
Finanzkraft Kanton (CH=100)	58		
Arbeitslosenquote (Kanton)	2.9 % (November 2004)		
Kennzahlen Einzugsgebiet Sozialdienst			
Typ Sozialdienst (kommunal, regional, allenfalls Rechtsform)	Kommunaler Sozialdienst, Teil der Gemeindeverwaltung		
Grösse des Einzugsgebietes des Sozialdienstes (Anzahl EinwohnerInnen)	Köniz: 36'993 Oberbalm: 854		
Anteil AusländerInnen (2002)	Köniz: 13.6 % Oberbalm: 1.2 %		
Altersverteilung (2000)		Köniz	Oberbalm
	0-19 Jahre	20.8 %	23.5 %
	20-64 Jahre	61.8 %	60.7 %
	> 64	17.4 %	15.8 %
Bildungsstand (25-64-Jährige)	Köniz:		
	Ohne nachobligatorische Ausbildung	16.0 %	
	Sekundarstufe II	52.8 %	
	Tertiärstufe	25.7 %	
	Oberbalm:		
	Ohne nachobligatorische Ausbildung	26.0 %	
	Sekundarstufe II	53.7 %	



	Tertiärstufe	16.2 %
Erwerbsquote (2000)	Köniz: 80.7 %	Oberbalm: 84.1 %
Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitt 2002)	Köniz: 2.2 %	Oberbalm: 0.3 %
Leerwohnungsbestand (2003)	Köniz: 0.47 %	Oberbalm: 0.0 %
Mobilität (2000)	So viele % der erwerbstätigen Einwohner benützen für den Arbeitsweg Köniz Öffentliches Verkehrsmittel 37.9 % Privatauto 30.3 % Oberbalm Öffentliches Verkehrsmittel 16.5 % Privatauto 40.4 %	
Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe		
Welche Aufgaben hat der Sozialdienst wahrzunehmen (Sozialhilfe, Jugendhilfe, Vormundschaften, Kinderschutz, Alimentenbevorschussung etc.)?	"Sozialberatung Sie ist zuständig für die im Sozialwesen der Gemeinde vorgesehene individuelle Hilfeleistung im Rahmen der Sozialhilfegesetzgebung. <ul style="list-style-type: none">• Sozialhilfe/Sozialberatung• Amtsvormundschaft• Sekretariat der Fürsorgekommission." (Unterdessen gehört die Amtsvormundschaft nicht mehr zur Sozialberatung.)	
Organisation der öffentlichen Sozialhilfe im Kanton	Art. 15 Gemeinden ¹ Die Gemeinden stellen nach den kantonalen Vorgaben die individuellen Leistungsangebote bereit. Sie vollziehen die individuelle Sozialhilfe und überprüfen regelmässig die Wirkung der Leistungsangebote. Art. 16 Sozialbehörde 1. Organisation ¹ Jede Einwohnergemeinde und jede gemischte Gemeinde hat eine Sozialbehörde. ² Die Gemeinden können mit anderen Gemeinden gemeinsame Sozialbehörden bilden. ³ Sofern die Gemeinde nichts anderes bestimmt, ist der Gemeinderat die Sozialbehörde. Art. 18 Sozialdienst 1. Organisation ¹ Jede Einwohnergemeinde und jede gemischte Gemeinde führt einen eigenen Sozialdienst, betreibt mit anderen Gemeinden einen gemeinsamen Sozialdienst oder schliesst sich dem Sozialdienst einer anderen Gemeinde an. ² Der Regierungsrat erlässt Vorschriften über die Mindestgrösse sowie über die Stellenbemessung des Fachpersonals der Sozialdienste.	
Finanzierung der Sozialhilfe (Aufteilung Kanton – Gemeinden)	7. Finanzierung Art. 54 ¹ Der Aufwand der Einwohnergemeinden und der gemischten Gemeinden für die individuellen Leistungsangebote unterliegt im Rahmen der Bestimmungen von Artikel 78 ff. dem Lastenausgleich. V. Lastenausgleich Art. 78 Grundsatz Soweit die Sozialhilfe eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden ist, wird der entsprechende Aufwand von Kanton und Gemeinden gemeinsam über den Lastenausgleich nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) [BSG 631.1] getragen. Art. 81 Aufteilung ¹ Die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion ermittelt alljährlich den Gesamtbetrag des lastenausgleichsberechtigten Aufwandes des Kantons und der Gemeinden.	



	<p>² Der Gesamtbetrag des lastenausgleichsberechtigten Aufwandes wird nach den Bestimmungen des FILAG vom Kanton und von der Gesamtheit der Gemeinden getragen.</p>
Kompetenzverteilung Kanton – Gemeinden - Sozialdienste	<p>Art. 12 Kanton</p> <p>¹ Der Kanton legt die Grundsätze und Ziele der Sozialhilfe fest.</p> <p>² Er sorgt für die Bereitstellung, Finanzierung, Koordination und Überprüfung der erforderlichen Leistungsangebote.</p> <p>Art. 13 Regierungsrat</p> <p>Der Regierungsrat</p> <ul style="list-style-type: none"> a definiert die strategischen Ziele und Schwerpunkte der Sozialhilfe, b beantragt das Bereitstellen der finanziellen Mittel durch den Grossen Rat, c genehmigt die Leitbilder, Planungen und Berichte der Gesundheits- und Fürsorgedirektion, d legt die Grundzüge des strategischen Controllings fest und nimmt Kenntnis von den Wirkungskontrollen der Gesundheits- und Fürsorgedirektion, e erfüllt weitere Aufgaben nach diesem Gesetz. <p>Art. 14 Gesundheits- und Fürsorgedirektion</p> <p>Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion</p> <ul style="list-style-type: none"> a konkretisiert die Ziele der Sozialhilfe und sorgt für deren Umsetzung, b erhebt und analysiert regelmässig den Bedarf an Leistungsangeboten, c plant und koordiniert bedarfsgerechte Leistungsangebote, d stellt die erforderlichen institutionellen Leistungsangebote bereit, e überprüft regelmässig die Wirkung und die Qualität der Leistungsangebote, f beaufsichtigt die Sozialhilfetätigkeit der Gemeinden, g berät die Gemeinden in Vollzugsfragen, h erlässt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden Vorschriften für das Controlling der Gemeinden, i vollzieht die interkantonale und internationale Sozialhilfe, k erfüllt weitere Aufgaben nach diesem Gesetz. <p>Art. 17</p> <p>2. Aufgaben</p> <p>Die Sozialbehörden</p> <ul style="list-style-type: none"> a beurteilen grundsätzliche Fragestellungen der Sozialhilfe, b beaufsichtigen den Sozialdienst und unterstützen ihn in seiner Aufgabenerfüllung, c erheben den Bedarf an Leistungsangeboten in der Gemeinde, d erarbeiten Planungsgrundlagen zuhanden der Gesundheits- und Fürsorgedirektion, e stellen mit Ermächtigung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion institutionelle Leistungsangebote bereit. <p>Art. 19</p> <p>2. Aufgaben</p> <p>¹ Die Sozialdienste vollziehen die Sozialhilfe im Einzelfall. Dazu gehören insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> a die präventive Beratung, b die Abklärung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, c die Festlegung und Vereinbarung von individuellen Zielen, d die Beratung und Betreuung, e die Anordnung von Massnahmen, f die Festsetzung und Gewährung von Leistungen. <p>² Die Sozialdienste erfüllen auch Aufgaben nach besonderer Gesetzgebung, namentlich in den Bereichen der Vormundschaft und des Kindesschutzes. Sie können weitere Aufgaben auf Grund eines Leistungsvertrages zwischen der Trägerschaft und der Gesundheits- und Fürsorgedirektion erfüllen.</p> <p>³ Die Trägerschaften der Sozialdienste erstatten der Gesundheits- und Fürsorgedirektion</p>



	tion regelmässig Bericht und liefern ihr die erforderlichen Daten.
Quellen	
	<p>Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 11. Juni 2001 http://www.sta.be.ch/belex/d/</p> <p>Sozialberatung der Gemeinde Köniz http://www.koeniz.ch/frame.cfm?seite=home3</p> <p>Bundesamt für Statistik www.bfs.admin.ch</p>

10.3 Sozialberatung der Stadt Langenthal

Kennzahlen Kanton																			
Einwohnerzahl Kanton Bern	951 957																		
Finanzkraft Kanton (CH=100)	58																		
Arbeitslosenquote (Kanton)	2.9 % (November 2004)																		
Kennzahlen Einzugsgebiet Sozialdienst																			
Typ Sozialdienst (kommunal, regional, allenfalls Rechtsform)	Kommunaler Sozialdienst, Teil der Stadtverwaltung																		
Grösse des Einzugsgebietes des Sozialdienstes (Anzahl EinwohnerInnen)	Langenthal: 14'443 Lotzwil: 2'377																		
Anteil AusländerInnen (2002)	Langenthal: 20.5 % Lotzwil: 15.3 %																		
Altersverteilung (2000)	<table><tr><td></td><td>Langenthal</td><td>Lotzwil</td></tr><tr><td>0-19 Jahre</td><td>22.4 %</td><td>23.0 %</td></tr><tr><td>20-64 Jahre</td><td>59.9 %</td><td>58.3%</td></tr><tr><td>> 64</td><td>17.7 %</td><td>18.7 %</td></tr></table>				Langenthal	Lotzwil	0-19 Jahre	22.4 %	23.0 %	20-64 Jahre	59.9 %	58.3%	> 64	17.7 %	18.7 %				
	Langenthal	Lotzwil																	
0-19 Jahre	22.4 %	23.0 %																	
20-64 Jahre	59.9 %	58.3%																	
> 64	17.7 %	18.7 %																	
Bildungsstand (25-64-Jährige)	<table><tr><td>Langenthal:</td><td></td></tr><tr><td>Ohne nachobligatorische Ausbildung</td><td>23.5 %</td></tr><tr><td>Sekundarstufe II</td><td>51.3 %</td></tr><tr><td>Tertiärstufe</td><td>19.1 %</td></tr><tr><td>Lotzwil</td><td></td></tr><tr><td>Ohne nachobligatorische Ausbildung</td><td>21.9 %</td></tr><tr><td>Sekundarstufe II</td><td>57.4 %</td></tr><tr><td>Tertiärstufe</td><td>15.5 %</td></tr></table>			Langenthal:		Ohne nachobligatorische Ausbildung	23.5 %	Sekundarstufe II	51.3 %	Tertiärstufe	19.1 %	Lotzwil		Ohne nachobligatorische Ausbildung	21.9 %	Sekundarstufe II	57.4 %	Tertiärstufe	15.5 %
Langenthal:																			
Ohne nachobligatorische Ausbildung	23.5 %																		
Sekundarstufe II	51.3 %																		
Tertiärstufe	19.1 %																		
Lotzwil																			
Ohne nachobligatorische Ausbildung	21.9 %																		
Sekundarstufe II	57.4 %																		
Tertiärstufe	15.5 %																		
Erwerbsquote (2000)	Langenthal: 81.8 % Lotzwil: 81.8 %																		
Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitt 2002)	Langenthal: 2.5 % Lotzwil: 1.9 %																		
Leerwohnungsbestand (2003)	Langenthal: 1.66 % Lotzwil: 0.27 %																		
Mobilität (2000)	<table><tr><td colspan="2">So viele % der erwerbstätigen Einwohner benützen für den Arbeitsweg</td></tr><tr><td>Langenthal</td><td></td></tr><tr><td>Öffentliches Verkehrsmittel</td><td>13.8 %</td></tr><tr><td>Privatauto</td><td>38.8 %</td></tr><tr><td>Lotzwil</td><td></td></tr><tr><td>Öffentliches Verkehrsmittel</td><td>8.4 %</td></tr><tr><td>Privatauto</td><td>47.1%</td></tr></table>			So viele % der erwerbstätigen Einwohner benützen für den Arbeitsweg		Langenthal		Öffentliches Verkehrsmittel	13.8 %	Privatauto	38.8 %	Lotzwil		Öffentliches Verkehrsmittel	8.4 %	Privatauto	47.1%		
So viele % der erwerbstätigen Einwohner benützen für den Arbeitsweg																			
Langenthal																			
Öffentliches Verkehrsmittel	13.8 %																		
Privatauto	38.8 %																		
Lotzwil																			
Öffentliches Verkehrsmittel	8.4 %																		
Privatauto	47.1%																		
Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe																			
Welche Aufgaben hat der Sozialdienst wahrzunehmen (Sozialhilfe, Jugendhilfe, Vormundschaften,	"Hilfesuchende Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Langenthal aller Altersgruppen werden bei persönlichen und finanziellen Problemen von qualifizierten Sozialarbeitenden unentgeltlich beraten und auf Wunsch an andere Fachstellen vermittelt. Sie																		



Kinderschutz, Alimentenbevorschussung etc.)?	erhalten finanzielle Unterstützung, sofern die Notlage nicht durch andere Mittel behoben werden kann. Die Höhe der Sozialhilfe richtet sich nach den persönlichen Verhältnissen der Hilfesuchenden und nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)."
Weitere Angaben siehe Sozialberatung der Gemeinde Köniz	
Quellen	
Sozialberatung der Stadt Langenthal www.langenthal.ch Bundesamt für Statistik www.bfs.admin.ch	

10.4 Soziale Dienste der Stadt Liestal

Kennzahlen Kanton	
Einwohnerzahl Kt. Basel-Landschaft	263'194
Finanzkraft Kanton (CH=100)	116
Arbeitslosenquote (Kanton)	3.4 % (September 2004)
Typ Sozialdienst (kommunal, regional, allenfalls Rechtsform)	Kommunaler Sozialdienst, Teil der Stadtverwaltung
Kennzahlen Einzugsgebiet Sozialdienst	
Grösse des Einzugsgebietes des Sozialdienstes (Anzahl EinwohnerInnen)	Stadt Liestal: 12'670
Anteil AusländerInnen (2002)	24.9 %
Altersverteilung (2000)	0-19 Jahre 21.5 % 20-64 Jahre 62.5 % > 64 16.0 %
Bildungsstand (25-64-Jährige)	Ohne nachobligatorische Ausbildung 23.1 % Sekundarstufe II 48.1 % Tertiärstufe 22.3 %
Erwerbsquote (2000)	79.6 %
Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitt 2002)	2.2 %
Leerwohnungsbestand (2003)	1.70 %
Mobilität (2000)	So viele % der erwerbstätigen Einwohner benützen für den Arbeitsweg Öffentliches Verkehrsmittel 25.8 % Privatauto 35.7 %
Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe	
Welche Aufgaben hat der Sozialdienst wahrzunehmen (Sozialhilfe, Jugendhilfe, Vormundschaften, Kinderschutz, Alimentenbevorschussung etc.)?	"Die Sozialen Dienste der Stadt Liestal haben die Aufgabe, Menschen in schwierigen Lebenssituationen zu beraten und geeignete Hilfe anzubieten oder zu vermitteln. Mögliche Themenbereiche können sein: Beziehung, Familie, Erziehung, Sucht, Gesundheit, Arbeit, Sozialversicherungen, finanzielle Fragen, etc. Bei finanziellen Problemen klären ausgebildete SozialarbeiterInnen genau ab, ob ein Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe besteht und stellen einen entsprechenden Unterstützungsantrag an die Sozialhilfebehörde (siehe Sozialhilfe). In der Beratung werden Wege gesucht, um die finanzielle Selbständigkeit wieder zu erlangen. Im Auftrag der Vormundschaftsbehörde klären die SozialarbeiterInnen Situationen ab,



	wo Menschen in schwierigen Lebenslagen für sich selbst oder für andere um Hilfe ersuchen (siehe Vormundschaft)."
Organisation der öffentlichen Sozialhilfe im Kanton	<p>H. Besondere Vollzugsbestimmungen</p> <p>§ 31 Im Bereich der Unterstützung bedürftiger Personen</p> <p>¹ Die Gemeinden vollziehen die Bestimmungen über die Unterstützung bedürftiger Personen. Vorbehalten bleibt § 33.</p> <p>§ 37 Sozialhilfebehörde</p> <p>¹ Die Gemeinden bestellen eine besondere Behörde für den Vollzug der Gemeindeaufgaben dieses Gesetzes (kurz: Sozialhilfebehörde).</p> <p>² Die Gemeindeordnung bestimmt die Zahl der Mitglieder der Sozialhilfebehörde. Ein Mitglied muss dem Gemeinderat angehören.</p>
Finanzierung der Sozialhilfe (Aufteilung Kanton – Gemeinden)	<p>H. Besondere Vollzugsbestimmungen</p> <p>§ 31 Im Bereich der Unterstützung bedürftiger Personen</p> <p>² Die Gemeinde trägt die Kosten für die Unterstützung bedürftiger Personen, wenn diese Personen in der Gemeinde Unterstützungswohnsitz haben.</p> <p>³ Der Kanton trägt die Kosten für die Unterstützung bedürftiger Personen, wenn diese Personen</p> <p>a. sich im Kanton aufhalten und keinen Unterstützungswohnsitz im Kanton haben;</p> <p>b. Kantonsbürgerinnen oder Kantonsbürger sind, die sich ausserhalb des Kantons aufhalten, und der Kanton für sie aufgrund des Zuständigkeitsgesetzes(3) vergütungspflichtig ist.</p> <p>§ 34 Im Bereich der Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen</p> <p>¹ Die Gemeinden vollziehen die Bestimmungen über die Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen und tragen die damit zusammenhängenden Kosten.</p> <p>² Der Kanton vergütet der Gemeinde des Unterstützungswohnsitzes die Hälfte der angefallenen Kosten.</p> <p>§ 35 Im Bereich der Unterstützungen für stationäre Drogentherapien</p> <p>¹ Der Kanton vollzieht die Bestimmungen über die Unterstützungen für stationäre Drogentherapien und trägt die damit zusammenhängenden Kosten. Vorbehalten bleibt Absatz 2.</p> <p>² Die Gemeinde des Unterstützungswohnsitzes vergütet dem Kanton einen Viertel seiner Kosten für die Unterstützungen für eine stationäre Drogentherapie.</p>
Kompetenzverteilung Kanton – Gemeinden	<p>H. Besondere Vollzugsbestimmungen</p> <p>§ 33 Im Bereich der Rückerstattung und der Verwandtenunterstützung</p> <p>¹ Die Gemeinde des Unterstützungswohnsitzes vollzieht die Bestimmungen über die Rückerstattung von Unterstützungen aufgrund Leistungen Dritter.</p> <p>² Der Kanton vollzieht die Bestimmungen über die Rückerstattung von Unterstützungen aufgrund wirtschaftlicher Verhältnisse sowie die Bestimmungen über die Verwandtenunterstützung.</p> <p>³ Er trägt die mit Absatz 2 zusammenhängenden Kosten und richtet die vereinnahmten Beträge der Gemeinde des Unterstützungswohnsitzes aus.</p> <p>§ 42 Aufsicht, Fortbildung und Missbrauchsbekämpfung</p> <p>¹ Der Kanton überprüft die Gemeinden hinsichtlich des ordnungsgemässen und angemessenen Vollzugs dieses Gesetzes und trifft gegebenenfalls die notwendigen Massnahmen.</p> <p>² Er sorgt für die Fortbildung der Personen, die in den Gemeinden mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut sind.</p> <p>³ Kanton und Gemeinden bekämpfen den Missbrauch von Sozialhilfe.</p>
Quellen	
<p>Gesetz über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 21.06.2001 http://www.baselland.ch/index.htm Soziale Dienste Liestal http://www.liestal.ch/de/verwaltung/departemente/welcome.php?departement_id=46 Bundesamt für Statistik www.bfs.admin.ch</p>	



10.5 Sozialamt der Stadt Luzern

Kennzahlen Kanton							
Einwohnerzahl Kanton Luzern	352'311						
Finanzkraft Kanton (CH=100)	72						
Arbeitslosenquote (Kanton)	3% (November 2004)						
Typ Sozialdienst (kommunal, regional, allenfalls Rechtsform)	Kommunaler Sozialdienst, Teil der Stadtverwaltung						
Kennzahlen Einzugsgebiet Sozialdienst							
Grösse des Einzugsgebietes des Sozialdienstes (Anzahl Einwohner)	Stadt Luzern: 57'393						
Anteil AusländerInnen (2002)	19.5 %						
Altersverteilung (2000)	<table> <tr> <td>0-19 Jahre</td><td>16.0 %</td></tr> <tr> <td>20-64 Jahre</td><td>62.2 %</td></tr> <tr> <td>> 64</td><td>21.8 %</td></tr> </table>	0-19 Jahre	16.0 %	20-64 Jahre	62.2 %	> 64	21.8 %
0-19 Jahre	16.0 %						
20-64 Jahre	62.2 %						
> 64	21.8 %						
Bildungsstand (25-64-Jährige)	<table> <tr> <td>Ohne nachobligatorische Ausbildung</td><td>19.4 %</td></tr> <tr> <td>Sekundarstufe II</td><td>46.7 %</td></tr> <tr> <td>Tertiärstufe</td><td>26.9 %</td></tr> </table>	Ohne nachobligatorische Ausbildung	19.4 %	Sekundarstufe II	46.7 %	Tertiärstufe	26.9 %
Ohne nachobligatorische Ausbildung	19.4 %						
Sekundarstufe II	46.7 %						
Tertiärstufe	26.9 %						
Erwerbsquote (2000)	79.8 %						
Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitt 2002)	3.2 %						
Leerwohnungsbestand (2003)	0.65 %						
Mobilität (2000)	<p>So viele % der erwerbstätigen Einwohner benützen für den Arbeitsweg</p> <table> <tr> <td>Öffentliches Verkehrsmittel</td><td>34.2 %</td></tr> <tr> <td>Privatauto</td><td>23.2 %</td></tr> </table>	Öffentliches Verkehrsmittel	34.2 %	Privatauto	23.2 %		
Öffentliches Verkehrsmittel	34.2 %						
Privatauto	23.2 %						
Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe							
Welche Aufgaben hat der Sozialdienst wahrzunehmen (Sozialhilfe, Jugendhilfe, Vormundschaften, Kinderschutz, Alimentenbevorschussung etc.)?	<p>"Wir sind Ansprechpartner für folgende Leistungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe - Inkassohilfe für Alimente - Alimentenbevorschussung - Mutterschaftsbeihilfe - Einkommensverwaltung - Begleitetes Wohnen <p>Unsere Aufgaben umfassen die Prüfung der Gesuche und die Ausrichtung der Hilfen. Daneben vermittelt das Sozial Info REX Kontakte zu spezialisierten Stellen in der Stadt Luzern, welche persönliche Sozialhilfe zu verschiedensten Themenbereichen leisten."</p>						
Organisation der öffentlichen Sozialhilfe im Kanton	<p>§ 15 Gemeinderat und Bürgerrat</p> <p>¹ Der Gemeinderat entscheidet über die Sozialhilfe, die der Einwohnergemeinde übertragen ist. Besteht eine Bürgergemeinde mit einer eigenen Behördenorganisation, entscheidet der Bürgerrat. Gemeinderat oder Bürgerrat können die Befugnis zum Entscheid ganz oder teilweise an das Sozialamt delegieren.</p> <p>§ 16 Sozialamt</p> <p>¹ Jede Einwohnergemeinde führt ein Sozialamt. Es wird vom Sozialvorsteher geleitet.</p> <p>² Das Sozialamt steht unter der Aufsicht des Gemeinderates.</p> <p>³ Die Einwohnergemeinde kann die Erfüllung von Aufgaben des Sozialamtes durch Gemeindevertrag regeln oder einem Gemeindeverband oder privaten Trägern der</p>						



	Sozialhilfe übertragen.
Finanzierung der Sozialhilfe (Aufteilung Kanton – Gemeinden)	<p>§ 31 Kostenpflicht</p> <p>Die Einwohnergemeinde am Wohnsitz des Hilfebedürftigen trägt die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe.</p> <p>5. Lastenausgleich [seit 1.1.2003]</p> <p>§ 72a</p> <p>¹ Gemeinden werden durch einen Beitrag aus einem Pool anteilmässig entlastet, wenn ihre Sozialhilfelasten im Durchschnitt der drei dem Abrechnungsjahr vorangehenden Jahre netto und pro Kopf der Bevölkerung über dem kantonalen Durchschnitt liegen. Die Entlastung richtet sich nach den Nettoaufwendungen der Gemeinden gemäss den §§ 28–41 [Sozialhilfe] und 54–59 [Mutterschaftsbeihilfe]. Aus dem Pool werden zwei Drittel der überdurchschnittlichen Lasten finanziert.</p> <p>(Die Kosten für Inkassohilfe und Bevorschussung von Alimenten müssen von den einzelnen Gemeinden getragen werden.)</p> <p>² Jene Gemeinden, deren Sozialhilfelasten im Durchschnitt der drei dem Abrechnungsjahr vorangehenden Jahre netto und pro Kopf der Bevölkerung 80 Prozent des kantonalen Mittels unterschreiten, bezahlen die Differenz zu 80 Prozent in einen Pool. Die Belastung richtet sich nach den Nettoaufwendungen der Gemeinden gemäss den §§ 28–41 und 54–59.</p> <p>³ Der Regierungsrat regelt das Nähere.</p>
Kompetenzverteilung Kanton – Gemeinden	<p>§ 17 Gesundheits- und Sozialdepartement</p> <p>Das Gesundheits- und Sozialdepartement leitet und beaufsichtigt die Sozialhilfe des Kantons.</p>
Quellen	
<p>Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989 http://srl.lu.ch/sk/srl/default/first.htm</p> <p>Sozialamt der Stadt Luzern http://www.luzern.ch/default.aspx?pageid=189</p> <p>Bundesamt für Statistik www.bfs.admin.ch</p>	

10.6 Sozialberatung Winterthur

Kennzahlen Kanton							
Einwohnerzahl Kanton Zürich	1'245'683						
Finanzkraft Kanton (CH=100)	157						
Arbeitslosenquote (Kanton)	4.3 % (November 2004)						
Kennzahlen Einzugsgebiet Sozialdienst							
Typ Sozialdienst (kommunal, regional, allenfalls Rechtsform)	Kommunaler Sozialdienst, Teil der Stadtverwaltung						
Grösse des Einzugsgebietes des Sozialdienstes (Anzahl Einwohner)	Stadt Winterthur: 90'152						
Anteil AusländerInnen (2002)	23.2 %						
Altersverteilung (2000)	<table> <tr> <td>0-19 Jahre</td><td>20.9 %</td></tr> <tr> <td>20-64 Jahre</td><td>62.6 %</td></tr> <tr> <td>> 64</td><td>16.4 %</td></tr> </table>	0-19 Jahre	20.9 %	20-64 Jahre	62.6 %	> 64	16.4 %
0-19 Jahre	20.9 %						
20-64 Jahre	62.6 %						
> 64	16.4 %						
Bildungsstand (25-64-Jährige)	<table> <tr> <td>Ohne nachobligatorische Ausbildung</td><td>22.0 %</td></tr> <tr> <td>Sekundarstufe II</td><td>48.5 %</td></tr> <tr> <td>Tertiärstufe</td><td>22.2 %</td></tr> </table>	Ohne nachobligatorische Ausbildung	22.0 %	Sekundarstufe II	48.5 %	Tertiärstufe	22.2 %
Ohne nachobligatorische Ausbildung	22.0 %						
Sekundarstufe II	48.5 %						
Tertiärstufe	22.2 %						
Erwerbsquote (2000)	81.3 %						
Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitt)	3.9 %						



schnitt 2002)	(Juli 2004 5,6 % [Juli 2003 5.6 %])
Leerwohnungsbestand (2003)	0.22 %
Mobilität (2000)	<p>So viele % der erwerbstätigen Einwohner benützen für den Arbeitsweg</p> <p>Öffentliches Verkehrsmittel 33.5 %</p> <p>Privatauto 31.5 %</p>
Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe	
Welche Aufgaben hat der Sozialdienst wahrzunehmen (Sozialhilfe, Jugendhilfe, Vormundschaften, Kinderschutz, Alimentenbevorschussung etc.)?	"Alle mündigen Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Winterthur, die sich in einer wirtschaftlichen oder persönlichen Notlage befinden, können die Dienste der Sozialberatungsstelle in Anspruch nehmen."
Organisation der öffentlichen Sozialhilfe im Kanton	<p>§ 6. Die politischen Gemeinden bestellen eine Fürsorgebehörde von mindestens fünf Mitgliedern. Ein Mitglied des Gemeinderates gehört ihr von Amtes wegen an. Im Übrigen wird die Organisation durch die Gemeindeordnung bestimmt.</p> <p>Die Gemeindeordnung kann die Aufgaben der Fürsorgebehörde dem Gemeinderat übertragen.</p>
Finanzierung der Sozialhilfe (Aufteilung Kanton – Gemeinden)	<p>§ 41. Die hilfepflichtige Gemeinde trägt die Kosten der persönlichen und wirtschaftlichen Hilfe, sofern das Bundesrecht, interkantonale Vereinbarungen oder die nachfolgenden Bestimmungen nicht etwas anderes vorsehen.</p> <p>§ 44. Der Staat ersetzt der Wohngemeinde die Kosten der wirtschaftlichen Hilfe an Ausländer, die noch nicht zehn Jahre ununterbrochen Wohnsitz im Kanton haben, soweit nicht der Heimatstaat ersatzpflichtig ist.</p> <p>§ 45. Der Staat leistet den Gemeinden nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit an die Kosten der wirtschaftlichen Hilfe Kostenanteile bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben.</p>
Kompetenzverteilung Kanton – Gemeinden	<p>§ 7. Der Fürsorgebehörde obliegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Gewährleistung der persönlichen Hilfe; b) Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe; c) Berichterstattung an die Oberbehörden. <p>Die Gemeindeordnung kann der Fürsorgebehörde weitere Aufgaben aus dem Sozialwesen zuweisen.</p> <p>Die Fürsorgebehörde arbeitet mit andern öffentlichen und privaten sozialen Institutionen zusammen.</p> <p>§ 9. Der für das Fürsorgewesen zuständigen Direktion obliegen insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Förderung der Information über das Sozialwesen sowie der Zusammenarbeit zwischen den sozialen Institutionen; b) Beratung und Fortbildung der Fürsorgebehörden; ... d) Vorbereitungen für die Aufnahme hilfebedürftiger Auslandschweizer und ihrer Familienangehörigen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden; e) Entscheidung von Streitigkeiten der Gemeinden über Hilfepflicht und Kostentragung.
Quellen	
<p>Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 14.06.1981 http://www.zhlex.zh.ch/Erlass.html?Open&Ordnr=851.1 Departement Soziales Winterthur http://www.soziales-winterthur.ch Bundesamt für Statistik www.bfs.admin.ch</p>	



10.7 Soziale Dienste der Stadt Zürich

Kennzahlen Kanton							
Einwohnerzahl Kanton Zürich	1'245'683						
Finanzkraft Kanton (CH=100)	157						
Arbeitslosenquote (Kanton)	4.3 % (November 2004)						
Kennzahlen Einzugsgebiet Sozialdienst							
Typ Sozialdienst (kommunal, regional, allenfalls Rechtsform)	Kommunaler Sozialdienst, Teil der Stadtverwaltung						
Grösse des Einzugsgebietes des Sozialdienstes (Anzahl Einwohner)	Stadt Zürich: 342'518						
Anteil AusländerInnen (2002)	29.4 %						
Altersverteilung (2000)	<table> <tr> <td>0-19 Jahre</td><td>15.8 %</td></tr> <tr> <td>20-64 Jahre</td><td>66.0 %</td></tr> <tr> <td>> 64</td><td>18.3 %</td></tr> </table>	0-19 Jahre	15.8 %	20-64 Jahre	66.0 %	> 64	18.3 %
0-19 Jahre	15.8 %						
20-64 Jahre	66.0 %						
> 64	18.3 %						
Bildungsstand (25-64-Jährige)	<table> <tr> <td>Ohne nachobligatorische Ausbildung</td><td>21.4 %</td></tr> <tr> <td>Sekundarstufe II</td><td>40.8 %</td></tr> <tr> <td>Tertiärstufe</td><td>30.1 %</td></tr> </table>	Ohne nachobligatorische Ausbildung	21.4 %	Sekundarstufe II	40.8 %	Tertiärstufe	30.1 %
Ohne nachobligatorische Ausbildung	21.4 %						
Sekundarstufe II	40.8 %						
Tertiärstufe	30.1 %						
Erwerbsquote (2000)	82.1 %						
Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitt 2002)	3.5 % (Juli 2004 4,6 % [Juli 2003 5.3 %])						
Lehrwohnungsbestand (2003)	0.08 %						
Mobilität (2000)	So viele % der erwerbstätigen Einwohner benützen für den Arbeitsweg <table> <tr> <td>Öffentliches Verkehrsmittel</td><td>49.8 %</td></tr> <tr> <td>Privatauto</td><td>19.1 %</td></tr> </table>	Öffentliches Verkehrsmittel	49.8 %	Privatauto	19.1 %		
Öffentliches Verkehrsmittel	49.8 %						
Privatauto	19.1 %						
Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe							
Welche Aufgaben hat der Sozialdienst wahrzunehmen (Sozialhilfe, Jugendhilfe, Vormundschaften, Kinderschutz, Alimentenbevorschussung etc.)?	"Die Sozialen Dienste Zürich richten ihre Leistungen aus auf die nachhaltige soziale und berufliche Integration der BewohnerInnen der Stadt Zürich und eine lebendige Soziokultur in den Quartieren. Das breite Angebot reicht von: - der präventiv ausgerichteten Gemeinwesenarbeit und Soziokultur, über - Angebote der Jugend- und Familienhilfe, - der gesetzlichen Betreuung und Vertretung im Rahmen einer vormundschaftlichen Massnahme für Kinder und Erwachsene bis zur - Existenzsicherung der Sozialhilfe."						
Weitere Angaben siehe unter Sozialberatung Winterthur							
Quellen							
Sozialdepartement der Stadt Zürich http://www3.stzh.ch/internet/sd/sub_navi_sd/sod.html Bundesamt für Statistik www.bfs.admin.ch							



11 Anhang B: Erhebungsinstrumente Experteninterviews

11.1 Leitfaden Experteninterviews

Angaben des Sozialdienstes ... (basierend auf einem mündlichen Leitfadengespräch)

Interviewdatum: Interviewort:

Interviewdauer: InterviewpartnerInnen (Namen und Funktion):

InterviewerInnen (Name und Funktion):

	Nr.	Frage	Antwort
GEMEINDE	1.1	Wie ist die öffentliche Sozialhilfe auf Gemeindeebene organisiert?	
	1.2	Gibt es eine Sozialbehörde? Stellung? Wer wählt? Aufgaben und Kompetenzen?	
	1.3	Wie ist die Zusammenarbeit Sozialdienst – Sozialbehörde geregelt?	
SOZIALDIENST	2.1	Wie ist der Sozialdienst organisiert (Lokalisierung [hierarchische] / Funktion/ Stellung der Interviewpartner/-innen)?	
	2.2	Gibt es ein schriftliches Fachkonzept (methodische Grundlagen, Haltungen etc. für gesamten Dienst, nur für Intake)?	
	2.3	Kann der Sozialdienst auf rückwärtige Dienste zurückgreifen (Backoffice, d.h. gibt es interne Dienste wie z.B. Rechtsdienst, Abklärung/Inkasso Verwandtenunterstützung / Unterhaltungspflicht, Rückerstattungen, Alimentenbevorschussung etc.)?	
	2.4	Kompetenzen: Wer entscheidet, ob und welche finanziellen Leistungen ausgerichtet werden?	
	2.5	Wie werden die Dienstleistungen des Sozialdienstes in der Öffentlichkeit bekannt gemacht (Inserate in Lokalpresse, Flyer, Internet etc.)?	
EINFÜHRUNG	3.1	Seit wann besteht das Intake?	
	3.2	Weshalb wurde das Intake eingeführt (fachliche und/oder administrative Gründe, konzeptionelle Überlegungen)? Von wem ging die Initiative aus (von oben, unten, aussen)? Wurde die Einführung extern begleitet? Wie? Durch wen? Wie hat sich das Intake seit der Einführung entwickelt? Gab es Anpassungen? Welche?	
EINBINDUNG	4.1	Ist das Intake eine eigene Organisationseinheit? Wenn nein, wie ist es organisiert?	
	4.2	Welche Aufgaben hat das Intake (genauer Auftrag, Leistungen)?	
PERSONAL	5.1	Anzahl Stellen im gesamten Sozialdienst, im Intake?	
	5.2	Wie ist das Zahlenverhältnis von Sachbearbeitenden (SB) zu Sozialarbeitenden (SA) im gesamten Sozialdienst, im Intake?	



	5.3	Gibt es ein spezielles Anforderungsprofil an SA und SB im Intake?	
	5.4	Sind die Mitarbeitenden (MA) des Intake gleich eingestuft wie die der Beratungsteams? (Lohn)	
	5.5	Werden / wurden die MA (SB und SA) für das Intake speziell geschult? (Weiterbildung Inhouse, ausserhalb --> wo?)	
	5.6	Gibt es Supervision / Intervention? Häufigkeit?	
	5.7	Ist eine Rotation Intaketeam – Beratungsteam möglich, erwünscht (für SA, SB)?	
	5.8	Wie gross ist die Fluktuation der MA im Intake (im Verhältnis zum gesamten Sozialdienst)? MA-Zufriedenheit? Spezifische Probleme bei der Rekrutierung von MA für das Intake?	
METHODIK	6.1	Wird ein spezielles methodisches Vorgehen im Intake angewandt? Gesprächsleitfaden? Grad der Standardisierungen?	
	6.2	Wie erfolgt die Abklärung der Subsidiarität?	
	6.3	Werden die Ressourcen der Hilfesuchenden, ihres Umfeldes und des Sozialraumes systematisch erfasst und in die Hilfeplanung einbezogen?	
	6.4	Problemdefinition und –bewertung: Gibt es ein bestimmtes Vorgehen?	
	6.5	Gibt es Fallbesprechungen (Vorgehen, Raster, Häufigkeit)?	
	6.6	Gemeinsame Haltung bei Fallaufnahmen: Wie wird diese entwickelt?	
	6.7	Wie wird mit dem Problem umgegangen, dass sich die Hilfesuchenden schlecht oder gar nicht auf Deutsch verständigen können? Die Formulare nicht verstehen resp. nicht ausfüllen können?	
	6.8	Wie wird die Falldokumentation geführt (standardisiert, individuell, EDV-gestützt)?	
ABLAUF	7.1	Beschreibung der einzelnen Schritte des Intake (z.B. Erstkontakt, Erstgespräch etc.)	
	7.2	Gibt es bestimmte Telefonzeiten, Öffnungszeiten?	
	7.3	Gibt es Wartezeiten bis zum Erstkontakt? Vorgaben? Soll – Ist?	
	7.4	Welche Voraussetzungen muss der Klient (KL) erfüllen, bevor er/sie einen Termin für Erstgespräch bei SA erhält (welche Unterlagen müssen vorhanden sein, welche Formulare ausgefüllt)?	
	7.5	Gibt es Wartezeiten bis zum Erstgespräch mit SA? Vorgaben? Soll – Ist?	
	7.6	Wann, wie und durch wen werden die Hilfesuchenden über das Angebot des Sozialdienstes informiert? Wann und wie erfolgt die Information über die Rechte und Pflichten der Hilfesuchenden und des Sozialdienstes?	
	7.7	Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit über Art und Umfang der finanziellen Hilfe entschieden wird? Wer entscheidet? Ist eine finanzielle Soforthilfe beim Erstgespräch möglich resp. wie lange dauert es	



		bis zur 1. Auszahlung?	
	7.8	Gibt es Vorgaben für durchschnittliche Gesprächsdauer bei Erstkontakt, Erstgespräch?	
ADMINISTRATION	8.1	Wann werden die Klientendaten in der EDV erfasst (Falleröffnung)? Welche Software wird eingesetzt? Gibt es Verknüpfung mit anderen EDV-Systemen, z.B. Einwohnerkontrolle?	
	8.2	Welche administrativen Aufgaben werden im Intake erledigt (ZUG-Meldungen, Abtretungen etc.)?	
	8.3	Wie gross ist der durchschnittliche Arbeitsaufwand insgesamt, bis ein Dossier korrekt eingerichtet ist (aufgeteilt nach SA und SB)?	
	8.4	Gibt es Szenarien für den Fall, wenn das Intake-Team die Fallaufnahmen nicht mehr bewältigen kann (Überlauf)?	
FALLABSCHLUSS	9.1	Welches sind die Kriterien für einen Fallabschluss im Intake?	
	9.2	Wie lange dauert die Intake-Phase im Maximum? Durchschnittliche Verweildauer?	
	9.3	Wie viele Gespräche mit dem SA finden statt (Durchschnitt)?	
	9.4	Wer legt den Zeitpunkt für die Übergabe fest?	
	9.5	Was muss alles erledigt sein, bevor das Dossier übergeben werden kann (administrative und fachliche Arbeiten wie Unterstützungsvertrag)?	
	9.6	Wie ist die Übergabe organisiert (nur Weitergabe von Akten, Gespräch SA's mit/ohne Einbezug KL)?	
STATISTIK	10.1	Welche Daten erheben Sie über das Intake? Können Sie folgende Angaben machen (siehe separate Erhebung)?	
	11.1	Werden die Intake-Daten für die Planung / Steuerung ausgewertet?	
	11.2	Gibt es eine Art von Wissensmanagement basierend auf diesen Daten (Frühwarnsystem, Monitoring, Weitergabe von Wissen)?	
	11.3	Wie ist die Qualitätssicherung / -management organisiert? Gibt es Angaben zur KlientInnenzufriedenheit (Reaktion auf Intake-Organisation)?	
	11.4	Wurde / wird das Intake evaluiert?	
DISSKUSSION	12.	Abschliessende Diskussionspunkte	
		Qualitätseinschätzung des Intake betreffend durch die GesprächspartnerInnen	
		Interne Reaktionen auf das Intake-System	
		Stärken / Schwächen, Vor- / Nachteile	
		Vergleich mit anderen Systemen / frühere Praxis	
		Weiterentwicklung des Intakes, Perspektiven	



12 Anhang C: Erhebungsinstrumente Fallanalysen

12.1 Fallanalysen – Datenraster

Angaben zur Datenerhebung

Identifikationsnummer Sozialdienst:

Probandennummer:

Name fallführende Person im Intake:

Name fallführende Person im Beratungsteam:

Datenerhebung durchgeführt durch:

Datum Datenerhebung:

Dauer Dossieranalyse (in Minuten):

Datenquellen:

Qualität Datenquellen:

Bemerkungen zur Datenerhebung:

1. Soziodemographische Angaben Klientenschaft		
1.1	Anzahl und Beschrieb Personen, die zu diesem Dossier gehören (= Unterstützungsfall)	
1.2	Geschlecht	
1.3	Geburtstag	
1.4	Nationalität (Ausländer-Status)	
1.5	Migrationshintergrund (Geburtsland, Herkunft Eltern, Zeitpunkt Einreise in CH)	
1.6	Konfession	
1.7	Ausbildung (Werdegang, höchste abgeschlossene Ausbildung, Abbrüche)	
1.8	Berufstätigkeit (Branche, bereits, zuletzt ausgeübte und aktuelle Berufstätigkeit)	
1.9	Arbeitsfähigkeit (IV-Rente beantragt?)	
1.10	Zivilstand	
1.11	Partnerbeziehung (zu CHerIn, Landsfrau/-mann, AusländerIn)	
1.12	Anzahl und Alter von eigenen/zu unterstützenden Kindern	
1.13	Soziale Unterstützung (Familiäre Situation / Beziehungsqualität / Umfeld / Kontakte zu CHerIn-nen, Landsleuten)	
1.14	Wohnen (Fester Wohnsitz ja/nein, Wohnungsgrösse)	
1.15	Haushaltszusammen-setzung (MitbewohnerInnen, Anzahl Personen)	
1.16	Freizeitbeschäftigung	
1.17	Suchtverhalten (Substanzen, Ausmass der Problematik, Akuität der Problematik)	
1.18	Delinquentes Verhalten	
1.19	Psychische und physische Gesundheit (Welcher Art, Akuität, Befund ärztlich bestätigt?)	
2. Finanzielle Situation bei Unterstützungsbeginn		
2.1	Einkommensquellen (z.B. ALV, IV, SUVA, KTG, Erwerbstätigkeit, Alimente, Unterhalt, Alimenten-bevorschussung, Stipendien, Rente, private Sozialhilfe, PartnerIn, Verwandte, Freunde, Anderes)	
2.2	Einkommenshöhe pro Monat (insgesamt, Bruttobetrag)	
2.3	Höhe der Alimenten-verpflichtung	



2.4	Schuldensituation (Ursachen, Höhe)	
2.5	Betreibungen	
2.6	Funktion der Sozialhilfe (z.B. Ergänzung, Überbrückung, Ersatz, Anderes)	
2.7	Budget (siehe separates Budgetblatt)	
2.8	Schuldenübernahme bei Unterstützungsbeginn (Miete, Krankenkassen etc.)	
2.9	Beitragshöhe Erstausszahlung (überwiesener Betrag zur Verfügung des/der KlientIn)	
2.10	Art und Häufigkeit der Auszahlung (Überweisung / Bargeld, monatlich / wöchentlich)	
2.11	Direktzahlungen durch SD (Welche Posten, z.B. Miete, KK, jeweilige Beträge)	
3. Zeitachse / Intakeverlauf		
3.1	Datum Erstkontakt	
3.2	Hauptgrund für Kontaktaufnahme (Einschätzung KlientIn-Kontaktperson)	
3.3	Verlauf Erstkontakt (Persönlich, Telefonisch, Schriftlich, Kontaktperson SD, Besonderheiten / Probleme, Kontaktdauer)	
3.4	Datum Anmeldung (evtl. gleicher Zeitpunkt wie bei Erstkontakt)	
3.5	Anzahl verpasste Anmeldungstermine wegen Fernbleiben des/der Klienten/In	
3.6	Hauptgrund für Anmeldung (evtl. gleicher Grund wie bei Erstkontakt)	
3.7	Verlauf Anmeldung (Persönlich, Telefonisch, Schriftlich, Kontaktperson SD, Besonderheiten / Probleme, Kontaktdauer, Zeitaufwand SA/SB)	
3.8	Datum Ersterfassung im EDV-System	
3.9	Zeitpunkt EDV-Erfassung im Intakeablauf (z.B. bei Anmeldung; nach Erstgespräch)	
3.10	Klientenstatus im EDV-System bei Ersterfassung, bei Aufnahme	
3.11	Zeitaufwand für Abklärungen vor Erstgespräch (getrennt nach SA/SB, Aufwand für KlientIn)	
3.12	Anzahl und Gründe für Kontakte vor Erstgespräch (telefonische, persönliche, schriftliche, durch SA/SB?)	
3.13	Datum Erstgespräch (Abklärung)	
3.14	Anzahl verpasste Erstgesprächstermine wegen Nicht-Erscheinen des/der KlientIn	
3.15	Anwesende bei Erstgespräch (Intake-SA, KlientIn, Drittpersonen etc.)	
3.16	Verlauf Erstgespräch (Themen, Besonderheiten / Probleme, geplantes weiteres Vorgehen, Kontaktperson SD, Kontaktdauer)	
3.17	Zeitaufwand für Abklärungen nach Erstgespräch bis Entscheid (getrennt nach SA/SB)	
3.18	Datum und Form Unterstützungsentscheid (mündlich, schriftlich)	
3.19	Auflagen / Weisungen im Entscheid (z.B. betr. Arbeitsuche), Kürzungsandrohung-en bei Nichteinhalten der Auflagen?	
3.20	Datum Erstausszahlung an KlientIn (Geld für KlientIn verfügbar)	
3.21	Zeitaufwand für Klientenaufnahme (getrennt nach SA/SB)	
3.22	Zugehörigkeit zu Klientensegment	
3.23	Anzahl und Daten weiterer Gespräche im Intake	
3.24	Verlauf weiterer Gespräche im Intake (Gründe für weitere Gespräche, Themen, Besonderheiten / Probleme, jeweilige Gesprächsdauer, Zeitaufwand insgesamt)	
3.25	Datum Fallübergabe an Beratungsteam	
3.26	Verlauf Fallübergabe (Ablauf, Zuständige, Besonderheiten / Probleme, Dauer der Übergabe)	
3.27	KlientInnen-Situation bei Fallübergabe (Finanzen, Ausbildung/Arbeit, Wohnen, Gesundheit)	
3.28	Datum Fallabschluss (oder noch laufend?)	
3.29	Hauptgrund für Fallabschluss	
3.30	Anzahl Gespräche im Behandlungsteam	



3.31	Entscheide mit Auflagen / Weisungen unter Androhung von Kürzungen vom Behandlungsteam ausgehend?	
3.32	(Geschätzter) Zeitaufwand von Übergabe bis Fallabschluss im Behandlungsteam	
3.33	KlientInnen-Situation bei Fallabschluss/oder 12 Monate nach Stichdatum (Finanzen, Ausbildung/Arbeit, Wohnen, Gesundheit), wenn möglich nochmals Budgetblatt ausfüllen	
3.34	Datum Kontaktabbruch	
3.35	Vermuteter Hauptgrund für Kontaktabbruch	
3.36	KlientInnen-Situation bei Kontaktabbruch (Finanzen, Ausbildung/Arbeit, Wohnen)	
4. Informationen Klientensystem		
4.1	Welche Informationen werden während Abklärung abgefragt (Aufwand für KlientIn)	
4.2	Welche Informationen werden während Abklärung durch den SD bei Dritten eingeholt (Aufwand für SA/SB)	
4.3	Häufigkeit von Informationswiederholung durch KlientIn (Leerläufe z.B. durch Übergabe)	
5. Methodik		
5.1	Grundsätzliche Anwesenheit welcher Personen bei Gesprächen	
5.2	Ausmass der angestrebten Eigenverantwortlichkeit von KlientInnen („Hilfe zur Selbsthilfe“)	
5.3	Ausmass Einbezug des Sozialraumes	
5.4	Ausmass Einbezug des Familiensystems („systemische Ausrichtung“)	
5.5	Vorkommen von schriftlich festgehaltenen fachlichen Reflexionen zur Anamnese / künftigen Entwicklungen	
5.6	Unterschiede SA-Perspektive und KlientIn-Perspektive	
6. Schriftliche Zielvereinbarungen ("Unterstützungsvertrag")		
6.1	Zeitpunkt Festlegung schriftlicher Zielvereinbarungen	
6.2	Festlegung durch wen? (Intake-SA, Beratungs-SA)	
6.3	Inhalte schriftlicher Zielvereinbarungen (z.B. Arbeit, Wohnen, Ausbildung, Verhalten)	
6.4	Werden Zielvereinbarungen evaluiert (zu späteren Zeitpunkten überprüft, durch wen, in welchen Abständen, Konsequenzen)	
6.5	Weitere Interventionen	
7. Einschätzung durch DatenerheberIn		
7.1	Hat aufgrund der verfügbaren Informationen eine angemessene Intervention stattgefunden?	
7.2	Scheint die Intervention über Nachhaltigkeit zu verfügen	
7.3	KlientInnen-Zufriedenheit	
7.4	Einschätzung der Qualität der SA-KlientIn-Beziehung	



12.2 Berechnungsblatt zur Bemessung der Sozialhilfe

A U S G A B E N :

MATERIELLE GRUNDSICHERUNG:

B.2.2 Grundbedarf I für den Lebensunterhalt

für -Personen Haushalt Fr. _____ . ____

B.2.3. Zuschlag zum Grundbedarf I Fr. _____ . ____
(Anzahl Personen > 16 Jahre - 2) x Fr. 200.--

B.2.4 Grundbedarf II für den Lebensunterhalt Fr. _____ . ____

B.3 Wohnungskosten ☐ mit NK ☐ ohne NK Fr. _____ . ____
Heizung / Warmwasser Fr. _____ . ____

B.4.1 Krankenversicherung und SB / Franchisen Fr. _____ . ____

B.4.2 Zahnarztkosten Fr. _____ . ____

SITUATIONSBEDINGTE LEISTUNGEN:

C.2 Krankheits- & behinderungsbedingte Auslagen Fr. _____ . ____

C.3 Erwerbsunkosten Fr. _____ . ____
☐ Allgemeine Erwerbsunkosten (.....% Arbeitspensum)
☐ Spezielle Erwerbsunkosten (ausgewiesener Mehrbedarf)

C.4 Fremdbetreuung von Kindern Fr. _____ . ____

C.5 Schule und Erstausbildung Fr. _____ . ____

C.8 Weitere situationsbedingte Leistungen Fr. _____ . ____

_____ Fr. _____ . ____
_____ Fr. _____ . ____ Fr. _____

E I N N A H M E N :

E.1.2 Erwerbseinkommen netto Fr. _____ . ____

E.2.3 Einkommen aus Renten / Versicherungen Fr. _____ . ____
Gratifikation, 13. Monatslohn (1/12 Anteil) Fr. _____ . ____

F.5.2 Entschädigung für Haushaltsführung Fr. _____ . ____

Weitere Einnahmen Fr. _____ . ____

Fr. _____ . ____ Fr. _____

Mehreinnahmen / Fehlbetrag Fr. _____